

Затверджено
Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський
університет економіки і торгівлі»
18 квітня 2019 року № 88-Н

Форма № П - 4.04

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Інститут економіки, управління та інформаційних технологій

Форма навчання заочна

Кафедра фінансів та банківської справи

Допускається до захисту

Завідувач кафедри _____ В. В. Карцева
(підпис, ініціали та прізвище)

«_____» _____ 2019 р.

ДИПЛОМНА РОБОТА

на тему:

БЮДЖЕТНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

зі спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»
освітня програма «Фінанси і кредит»
освітнього ступеня магістра

Виконавець роботи Азімова Аліна Олегівна

(підпис, дата)

Науковий керівник к.е.н., доц. Тимошенко Оксана Валеріївна

(підпис, дата)

Рецензент

Кропивка Павло Анатолійович

Полтава 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	7
1.1 Економічна сутність бюджетного забезпечення територіальних громад.....	7
1.2 Механізм бюджетного забезпечення територіальних громад ...	16
1.3 Особливості бюджетного забезпечення територіальних громад в контексті реформи фінансової децентралізації	26
Висновки за розділом 1.....	36
РОЗДІЛ 2 ОЦІНКА БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	38
2.1 Діагностика сучасного стану формування доходів місцевих бюджетів України	38
2.2 Оцінка джерел формування доходів місцевого самоврядування на забезпечення розвитку територіальних громад	48
2.3 Комплексний аналіз ефективності бюджетного забезпечення територіальних громад в Україні	57
Висновки за розділом 2.....	66
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	68
3.1 Зарубіжний досвід бюджетного забезпечення місцевих бюджетів та можливості його застосування в Україні	68
3.2 Пріоритетні напрями розвитку системи бюджетного забезпечення територіальних громад	78
Висновки за розділом 3.....	88
ВИСНОВКИ.....	90

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ.....	94
ДОДАТКИ.....	104

ВСТУП

У сучасних умовах одним з першочергових завдань реформування системи публічних фінансів та адміністративно-територіального устрою України визначено формування ефективних механізмів бюджетного забезпечення функціонування територіальних громад з метою їх повноцінного залучення до процесів соціально-економічного зростання держави. Це передбачає зміну у поглядах на економічний розвиток територій, характер фінансових взаємозв'язків адміністративно-територіальних одиниць, громади, органів влади й управління та обумовлює необхідність нарощення фінансової бази місцевого самоврядування і, як наслідок, зростання його самодостатності та фінансової незалежності.

Зазначене доводить необхідність зміни пріоритетів у фінансовому забезпеченні розвитку територіальних громад – відмови від патерналістської моделі їх фінансування та переходу до ефективного використання їх власного соціально-економічного та фінансового потенціалу. Досягнення реальної бюджетної забезпеченості територіальних громад буде сприяти належному виконанню покладених на них функцій, зокрема наповнення їх бюджетів, формуванням фінансових ресурсів, достатніх для належного фінансування нагальних соціальних потреб громад на основі принципу субсидіарності, реалізації програми їх економічного, технологічного розвитку. Тому територіальним громадам необхідно мати, як реальні можливості формувати необхідний обсяг фінансових ресурсів, щоб бути фінансовоспроможними, так і мати законодавчо визначені повноваження як суб'єкта влади.

Дослідженню проблем бюджетного забезпечення територіальних громад, а також зміцненню фінансової бази органів місцевого самоврядування присвятили свої праці, такі вчені як Т. М. Безверхнюк, П. М. Боровик, Р. Л. Брусак, Р. Є Демчак, М. І. Жадан, І. Р. Залуцький, Я. М. Казюк, Н. Б. Косаревич, А. В. Кулай, М. Д. Ламський, І. В. Лінтур, Н. Ю. Мельничук,

О. О. Непочатенко, С. В. Павлов, Л. В. Панасюк, Т. О. Паутова, В. Б. Сапожников, Р. С. Сорока, М. М. Трещов, П. І. Шевчук та інші.

Водночас аналіз праць українських і закордонних дослідників в світлі сучасних викликів соціально-економічного розвитку територіальних громад дозволяє стверджувати про необхідність поглибленого вивчення теоретичних та практичних аспектів їх бюджетного забезпечення в частині вироблення пропозицій щодо забезпечення їх фінансової спроможності на засадах імплементації принципів бюджетного федералізму та субсидіарності. Зазначений напрям дослідження володіє значимим нерозкритим потенціалом в умовах децентралізації системи державних фінансів та реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Необхідність удосконалення теоретичних та практичних підходів до бюджетного забезпечення територіальних громад свідчить про актуальність, теоретичну та практичну значимість теми дипломної роботи, що й зумовило її вибір та визначення мети і завдань дослідження.

Метою дипломної роботи є розвиток теоретичних засад та обґрунтування практичних рекомендацій щодо розробки напрямів підвищення ефективності бюджетного забезпечення територіальних громад.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких основних завдань:

- розглянути економічну сутність бюджетного забезпечення територіальних громад;
- обґрунтувати механізм бюджетного забезпечення територіальних громад;
- визначити особливості бюджетного забезпечення територіальних громад в контексті реформи фінансової децентралізації;
- провести діагностику сучасного стану формування доходів місцевих бюджетів України;
- оцінити джерела формування доходів місцевого самоврядування на забезпечення розвитку територіальних громад;

- провести комплексний аналіз ефективності бюджетного забезпечення територіальних громад в Україні;
- вивчити зарубіжний досвід бюджетного забезпечення місцевих бюджетів та можливості його застосування в Україні;
- обґрунтувати пріоритетні напрями розвитку бюджетного забезпечення територіальних громад в контексті адміністративно-територіальної реформи⁴
- ідентифікувати потенційні можливості покращення бюджетного забезпечення територіальних громад.

Об’єктом дослідження є процес бюджетного забезпечення територіальних громад. Предметом дослідження є теоретико-прикладні аспекти бюджетного забезпечення територіальних громад.

Методичною основою для обґрунтованості та достовірності дослідження процесу бюджетного забезпечення територіальних громад стали такі загальнонаукові методи: системний підхід – для теоретичного визначення сутності бюджетного забезпечення територіальних громад та його оцінки; методи порівняльного аналізу та синтезу – для виявлення закономірностей бюджетного забезпечення та структури бюджетних ресурсів територіальних громад; статистичні методи для оцінки ефективності бюджетного забезпечення територіальних громад; графічний – для відображення основних тенденцій формування бюджетних ресурсів територіальних громад.

Інформаційну базу дослідження становлять законодавчі та нормативні акти, звіти Міністерства фінансів України, висновки Рахункової палати України та Комітету з питань бюджету Верховної Ради України, дані Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, монографічні дослідження, а також періодичні вітчизняні та зарубіжні видання.

Результати проведеного дослідження апробовані на XVIII Міжнародній науковій студентській конференції «Актуальні питання розвитку економіки, харчових технологій та товарознавства», що проходила 26-27 березня 2019 року в м. Полтава (додаток А).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1 Економічна сутність бюджетного забезпечення територіальних громад

В умовах ринкової системи господарювання одним із методів фінансового механізму територіального управління є фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування. Бюджетне фінансування як основний його елемент до цього часу займає провідне місце у фінансуванні потреб територіальних громад. Тому дослідження сутності та значення їх бюджетного забезпечення має велике значення як для розвитку вітчизняної фінансової науки, так і для вирішення практичних питань, пов'язаних із управлінням місцевими фінансовими ресурсами, фінансовою незалежністю територіальних громад.

Ознайомлення з наявними літературними джерелами дало можливість оцінити теоретичний і практичний рівень розробки обраної нами для дослідження проблеми. Як правило, у більшості джерел особлива увага акцентується на практичних аспектах і недооцінюється роль фінансової теорії, унаслідок чого бюджетне забезпечення територіальних громад часто виявляється недостатньо опрацьованим, ефективним і суспільство не отримує очікуваного результату.

Розпочнемо дослідження обраної теми з характеристики місцевого самоврядування в Україні та його основного суб'єкта – територіальної громади.

Так, і Конституція України, і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [24; 60] пов'язують поняття «місцеве самоврядування» та «територіальна громада» і навіть більше: територіальна громада названа основним суб'єктом місцевого самоврядування. Згідно з нормами чинного законодавства, місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади -

жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Це законодавчо закріплене визначення. Проте ряд науковців, зокрема М. Баймуратов, О. Батанов та інші, вважають його неповним і недосконалим [1, с. 41; 2, с. 53; 36, с. 114] . Адже визначити поняття «територіальна громада» як сукупність жителів означає звужити його трактування лише в межах територіальної ознаки. При цьому втрачаються його соціально-правові та інші особливості.

На нашу думку, поняття «територіальна громада» можна одночасно трактувати з різних точок зору, що не суперечать одна одній (рис. 1.1).



Рисунок 1.1 – Підходи до розуміння сутності поняття «територіальна громада» з різних точок зору

Джерело: розроблено на основі [1, с. 41; 2, с. 53; 24; 36, с. 114; 60]

Враховувавши напрацювання науковців-економістів, звернувши увагу на необхідність використання в трактуванні поняття «територіальна громада» сукупності факторів не лише з економіко-правовою спрямованістю, а й соціальні фактори, ми виділяємо такі ознаки територіальної громади (табл. 1.1). На нашу думку такий перелік ознак територіальної громади дозволяє комплексно охопити всі аспекти розвитку та функціонування громад.

Таблиця 1.1 – Основні ознаки територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування

Ознака	Характеристика ознаки
1	2
Територіальна	– проживання членів територіальної громади на спільній території (в межах певної адміністративно-територіальної одиниці – села, селища чи міста). Членами територіальної громади можуть бути: громадяни цієї держави, іноземні громадяни, особи без громадянства, які постійно проживають на даній території, а також біженці і переміщені особи.
Історично-культурна	– територіальна громада розвивається в часовому вимірі, їй притаманна своя історія, традиції і звичаї, а також демографічно-етнічна ідентифікація, релігійні погляди та культура, що формує відповідні рамки поведінки, цінності та особливості взаємовідносин індивідів в межах спільноти та в суспільстві загалом
Правова	– територіальна громада в Україні – це законодавчо визначений суб'єкт правовідносин з відповідними правами та свободами, з визначеними обов'язками
Інтелектуальна	- громаду жителів певної території об'єднує не лише дана територія, а і їх спільні інтереси, що мають специфічний характер і проявляються як сукупність системних індивідуальних зв'язків між окремими представниками громади
Економічна	– територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності, оскільки, їй належать рухоме й нерухоме майно, природні ресурси та земля, доходи місцевих бюджетів, інші кошти. Як суспільний організм вона є колективним споживачем та учасником виробничого процесу для забезпечення відповідних умов життєдіяльності
Політична	– територіальна громада – це представник місцевого населення на політичній арені, який репрезентує його погляди, думки, відтворює настрої
Демократична	– місцева спільнота формується і діє згідно поглядів та переконань її членів, їй, як елементу держави, характерний принцип виборності, що забезпечує демократичність її розвитку та діяльності

Продовження таблиці 1.1

1	2
Природна	– територіальна громада створюється на основі двох принципів: самоорганізації та самореалізації, тобто місцева спільнота створюється згідно рішення його членів для реалізації певної мети

Джерело: складено на основі [24; 35, с. 76; 40, с. 39; 43, с. 51; 52, с. 814; 60]

Територіальна громада створюється для забезпечення виконання певних покладених на неї функцій. Обсяг цих функцій в основному збігається з обсягом функцій, покладених на органи місцевого самоврядування, оскільки територіальні громади – це структурні елементи системи місцевого самоврядування.

Важливою особливістю місцевого самоврядування є реалізація місцевих інтересів. У межах територіальних громад місцеві інтереси переважають над глобальними. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Загалом, система місцевого самоврядування включає територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування, є сільські, селищні, міські ради. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Розвиток місцевого самоврядування як інституту неможливий без системи бюджетного забезпечення, визначення сутності якого залишається недостатньо дослідженим. Тому у відповідності до основного напрямку

дослідження – визначення економічного змісту поняття «бюджетне забезпечення територіальної громади», доречним, на нашу думку, є вивчення поглядів науковців на сутність фінансового забезпечення та його форми бюджетного фінансування.

Розглянувши різні підходи науковців до трактування фінансового забезпечення відзначимо основні з них. Так, О. Романенко, С. Юрій та В. Федосов цей термін досліджують як метод фінансового механізму, що передбачає формування цільових грошових фондів у достатньому розмірі та їх ефективне використання [64, с. 43; 83, с. 94-95; 84, с. 23-24]. До елементів фінансового забезпечення вчені відносять такі джерела формування цільових грошових фондів: самофінансування (відшкодування витрат на основну діяльність та її розвиток за рахунок власних джерел); кредитування (надання коштів на принципах поворотності, платності, строковості й забезпеченості); бюджетне фінансування (надання коштів із бюджету на безповоротних засадах); державна допомога (надходження у вигляді контрактів і грантів, проведення державних програм на конкурсній основі); пожертви приватного бізнесу (ринок спонсорів); приватні пожертви (благодійні пожертви фізичних осіб); іноземне фінансування й допомога (іноземні донори); членські внески; оренда (передавання майна в користування на певний строк і за певну плату); інвестування (вкладання коштів у певні об'єкти з метою отримання прибутку або соціального ефекту).

В. Опарін вважає, що фінансове забезпечення - це структурна підсистема фінансово-кредитного механізму. Згідно з його позицією, фінансове забезпечення реалізується на основі встановленої системи фінансування, яка може здійснюватися в трьох формах: самофінансування, кредитування, бюджетне фінансування, залучення фінансових ресурсів за допомогою випуску акцій. Учений акцентує увагу на тому, що розвиток системи фінансового забезпечення відбувається не витискуванням однієї форми іншою, а на основі встановлення оптимального для певного етапу розвитку суспільства співвідношення між ними [41, с. 19-20].

Російські фінансові науковці, зокрема В. М. Родіонова, Ю. Я. Вавілов, Л. І. Гончаренко, розглядають фінансове забезпечення як покриття відтворювальних витрат за рахунок фінансових ресурсів, а формами фінансового забезпечення визначають самофінансування, кредитування, державне фінансування [81, с. 35-40]. За В. К. Сенчаговим, фінансове забезпечення - це регулювання фінансових ресурсів, яке відбувається у формах самофінансування, кредитування, державного фінансування [82, с. 19].

А. Сидорчук фінансове забезпечення вивчає як один із двох методів фінансового впливу на соціально-економічний розвиток суспільства відповідно до способів регулювання економіки в державі. На його переконання, фінансове забезпечення реалізується на основі відповідної системи фінансування, яке може здійснюватись у формах самофінансування, кредитування, зовнішнього фінансування [67, с. 102].

З огляду на предмет дослідження особливе зацікавлення викликають визначення, пов'язані з фінансовим забезпеченням розвитку територій. Так, у науковій літературі говорять про фінансове забезпечення місцевого самоврядування, розвитку територій, регіонів, адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Зокрема В. Л. Бондаренко характеризує фінансове забезпечення розвитку міста як «гарантоване певними заходами привласнення та використання вартостей у грошовій формі місцевими органами влади для соціально-економічного розвитку міста» [4, с. 6]

Сапожніков В. Б. зазначає, що фінансове забезпечення місцевого самоврядування у процесі бюджетного планування – це «сукупність конкретних фінансових норм, бюджетних методів, важелів, інструментів, за допомогою яких забезпечується процес локального бюджетного вибору, де головною метою є раціональність, оптимальне представлення волевиявлення громад та практична його реалізація, що відображає законність, дотримання строків, прозорість і контрольованість фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць» [65, с. 69-71].

За визначенням Н. Ю. Мельничук, фінансове забезпечення місцевого самоврядування – це сукупність фінансових ресурсів, які зосереджуються у відповідних фондах та використовуючи які органи місцевого самоврядування з виконують покладені на них функції та повноваження забезпечуючи соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці [34, с. 81].

Панасюк Л.В. фінансове забезпечення місцевого самоврядування визначає як «сукупність заходів щодо акумуляції, розподілу та використання фінансових ресурсів з метою створення умов, що сприяють нормальному здійсненню економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм, проектів, та запобіганню і усуненню порушень при використанні фінансових ресурсів» [52, с. 816].

Н. Б. Косаревич розкриває сутність фінансового забезпечення місцевого самоврядування у системі міжбюджетних відносин «як складової міжбюджетних відносин, яка полягає у використанні сукупності інституційних засад формування бюджетів місцевого самоврядування з врахуванням ступеню збалансованості фінансово-економічних відносин, що надасть можливість оптимізувати структуру адміністративно-територіальних одиниць, підвищити ефективність видатків, забезпечити якісний рівень бюджетного планування і прогнозування місцевих бюджетів як інструмента соціально-економічного розвитку територій» [25, с. 73].

Найбільш повним, на нашу думку, є визначення О. Л. Щербакової: фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку міста – це сукупність заходів, спрямованих на мобілізацію наявних та виявлення і залучення потенційних фінансових ресурсів суб'єктів управління розвитком міста (місцевої влади, держави, суб'єктів господарювання, місцевої громади), а також ресурсів зовнішніх інвесторів та формування шляхом їх об'єднання фінансової основи для здійснення економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм, проектів, підтримки стабільного функціонування інфраструктури міста та вдосконалення міського життєвого середовища [87, с. 7].

Вищезазначене свідчить, що аналіз наукових праць з проблеми формування і оцінки фінансового забезпечення виявляє її недостатнє вивчення та теоретичне обґрунтування на рівні суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади. У розвиток наукових досліджень про бюджетне забезпечення суб'єктів місцевого самоврядування доречним є також вивчення економічного змісту бюджетного фінансування як форми фінансового забезпечення.

Питання бюджетного фінансування як форми фінансового забезпечення завжди в центрі уваги науковців, оскільки в процесі фінансування розкривається призначення бюджету, його спрямованість на виконання функцій держави й органів місцевого самоврядування, характеризується рівень корисності даних функцій для суспільства, стратегічний напрямок його розвитку. Через бюджетну політику уряду бюджетні видатки стають ресурсною базою механізмів проведення соціально-економічних реформ.

Вітчизняними науковцями бюджетне фінансування розглядається у широкому та вузькому розумінні. Широке трактування стосується визначення місця та ролі у регулюванні соціально-економічних процесів. Так, наприклад, В. Родіонова підкреслює, що бюджетне фінансування – це «основний метод формування та удосконалення народногосподарських пропорцій у галузевій структурі економіки; здійснюється шляхом надання бюджетних коштів об'єднанням, підприємствам, організаціям та установам на проведення заходів, передбаченим планом» [26, с. 177; 63, с. 140]. В. Опарін зазначає, що бюджетне фінансування видатків, «відбиваючи перерозподіл отриманих державних доходів, відображається у формуванні вторинних, а в окремих випадках, і первинних доходів юридичних і фізичних осіб» [42, с. 122]. У вузькому ж значенні бюджетне фінансування розглядається державою як форма бюджетного механізму, а суб'єктами господарювання – як форма фінансового забезпечення.

Розглядаючи бюджетне фінансування з боку держави, вчені акцентують увагу, що саме за допомогою цієї форми бюджетного механізму здійснюються

видатки бюджетів. Так, О. Василик наводить розширене визначення і зазначає, що «бюджетне фінансування – це надання юридичним особам із бюджетів різних рівнів фінансових ресурсів у вигляді безповоротних коштів на розвиток економіки, соціальної сфери, державне управління, оборону тощо» [12, с.137].

На думку М. Карліна, бюджетне фінансування трактується з боку суб'єктів господарювання як елемент їхнього фінансового забезпечення. Дослідник зазначає, що бюджетне фінансування – це «надання грошового забезпечення підприємствам на видатки, пов'язані із здійсненням державних замовлень, виконання державних програм, утриманням державних і комунальних установ й організацій» [23, с. 55].

Тлумачення даного поняття вітчизняними науковцями автор вважає обґрунтованими, оскільки держава за допомогою бюджетного фінансування як форми бюджетного механізму забезпечує фінансування всіх заходів, пов'язаних з виконанням своїх функцій. Залежно від оптимального поєднання важелів, інструментів цього механізму, вмілого використання всіх наявних елементів можна досягти відповідного рівня соціально-економічного розвитку суспільства, забезпечити виконання стратегічних завдань. Оскільки за умов законодавчого та нормативного оформлення бюджетне фінансування набуває відповідного матеріального вираження, то на практиці бюджетне фінансування виступає як процес, дія, елемент бюджетного механізму, форма фінансового забезпечення.

Таким чином, бюджетне фінансування, з одного боку, виступає як система методів і заходів з розподілу і використання централізованого грошового фонду держави, а з іншого – має практичне втілення у вигляді безповоротного й безоплатного надання бюджетних коштів через такі форми, як кошторисне фінансування, бюджетне інвестування і державні трансферти.

Провівши теоретичний аналіз літературних джерел, що стосуються фінансового забезпечення та бюджетного фінансування, ми дійшли висновку, що бюджетне забезпечення територіальних громад є одним із методів фінансового впливу на їх соціально-економічний розвиток. Бюджетне

забезпечення територіальних громад слід розуміти як сукупність заходів, спрямованих на мобілізацію наявних та виявлення і залучення потенційних бюджетних ресурсів громади з метою формування фінансової основи для економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм, проектів, підтримки стабільного функціонування інфраструктури та вдосконалення місцевого життєвого середовища.

Отже, введення в науковий обіг економічної категорії «бюджетне забезпечення територіальних громад» дасть змогу оцінити фінансову спроможність місцевого самоврядування, здійснити вимір наявних та нових можливостей громад і їх представницьких органів, що дозволить спрогнозувати перспективи подальшого соціально-економічного розвитку.

1.2 Механізм бюджетного забезпечення територіальних громад

Бюджетна забезпеченість територіальної громади характеризується, в першу чергу, наявністю відповідних фінансових ресурсів та відображає спроможність місцевих органів влади виконувати покладені на них законодавчо визначені завдання. Тобто, бюджетна забезпеченість – є балансом між потребами територіальної громади (та органами місцевого самоврядування включно) та її можливостями. Забезпечити відповідний баланс має ефективна реалізація відповідного механізму.

У вітчизняній економічній літературі питання формування та функціонування механізму бюджетного забезпечення територіальних громад є недостатньо досліджені й обґрунтовані. Поняття «механізм бюджетного забезпечення» часто ототожнюють з механізмом фінансового забезпечення, що є не зовсім правильним, оскільки, будучи складовою останнього, механізму бюджетного забезпечення притаманні специфічні риси, що пов'язані з особливостями функціонування бюджетних відносин, специфічними формами

й методами мобілізації та використання бюджетних коштів.

Відповідно, механізм бюджетного забезпечення територіальних громад – це складова бюджетного механізму, що включає сукупність усіх нормативів, джерел фінансових ресурсів та методів їх сукупність усіх нормативів, джерел фінансових ресурсів та методів їх регулювання для формулювання, розподілу й перерозподілу ресурсної бази території.

На нашу думку, поняття механізму бюджетного забезпечення територіальної громади має певні, і доволі вагомі особливості, що визначаються:

- особливостями (традиції, звичаї) та цілями розвитку територіальної громади;
- меншими територіальними масштабами, на яких реалізується бюджетна політика органів місцевого самоврядування;
- обмеженими ресурсними можливостями, що пов'язано із розміром територіальної громади та структурою доходів, визначеною Бюджетним кодексом України залежно від виду територіальної громади (базового рівня, міста обласного підпорядкування, об'єднана).

Механізм бюджетного забезпечення територіальної громади формується і діє на локальному рівні, а це визначає його як такий, що потребує врахування низки додаткових факторів. Отже, сутність механізму бюджетного забезпечення територіальної громади, на наш погляд, можна визначити двома підходами до цього поняття (рис. 1.2).

З одного боку, механізм бюджетного забезпечення територіальної громади можна розуміти як систему взаємопов'язаних безперервних процесів пошуку, залучення та використання бюджетних ресурсів, сформованих з урахуванням особливостей, притаманних основним суб'єктам місцевого самоврядування, з метою забезпечення її розвитку, підвищення якості життя населення, диверсифікації та активізації економічної діяльності. У цьому разі механізм відображає внутрішню організацію функціонування бюджетних ресурсів.



Рисунок 1.2 – Підходи до розуміння сутності механізму бюджетного забезпечення територіальної громади

Джерело: розроблено на основі [1, с. 41; 2, с. 53; 24; 36, с. 114; 60]

З іншого боку, механізм бюджетного забезпечення територіальної громади розглядається як сукупність методів і форм, інструментів, прийомів і важелів принципів, методів, інструментів та форм бюджетного забезпечення розвитку територіальної громади в межах визначених нормативно-правових рамок. Цей підхід відображає зовнішню дію функціонування бюджету й характеризує бюджетні ресурси як фактор впливу на забезпечення потенційної фінансово-економічної самодостатності територіальних громад.

Виходячи з такого розуміння механізму бюджетного забезпечення територіальної громади, можна означити його структурні елементи, які мають свою специфіку та особливості (рис. 1.3). Зрозуміло, що ефективна взаємодія складових визначає рівень реалізації бюджетно-податкової політики держави. У практичному сенсі, механізм бюджетного забезпечення територіальної громади – це добре налагоджена економічна структура, що відображає послідовність і методи дій відповідних державних та муніципальних органів у процесі мобілізації бюджетних коштів.



Рисунок 1.3 – Механізм бюджетного забезпечення територіальних громад [6; 24; 60]

Досліджуючи сутність механізму бюджетного забезпечення територіальних громад охарактеризуємо також і принципи цього процесу. Відзначимо, що загальноовизначених принципів бюджетного забезпечення територіальних громад в сучасній економічній літературі не існує. Тож наведемо їх перелік, базуючись на загальноприйнятих принципах побудови бюджетної системи держави, зазначених у Бюджетному кодексі України, Європейській Хартії про місцеве самоврядування [6; 18] та акцентуючи увагу на основних положеннях принципів наповнення дохідної частини місцевих бюджетів (табл. 1.2). Зауважимо, що вказані принципи функціонують не автономно, вони проявляються на всіх етапах бюджетного процесу, діючи нерозривно в процесі формування місцевих бюджетів та відповідно фінансування діяльності органів місцевого самоврядування.

Таблиця 1.2 – Принципи бюджетного забезпечення територіальних громад

Види принципів	Характеристика принципів бюджетного забезпечення
1	2
Принцип демократичності	територіальні громади та їх представницькі органи місцевого самоврядування повинні бути реально незалежними при плануванні, формуванні, затвердженні, аналізі та здійсненні прогнозу обсягів доходів й видатків місцевих бюджетів територіальних громад, що, відповідно, стимулюватиме їх до пошуку найбільш оптимальних джерел формування місцевих бюджетів
Принцип директивності	правом на визначення складу податкових і неподаткових надходжень, їх ставок, обсягів надходжень міжбюджетних трансфертів володіє держава. Разом із тим, це повинно відбуватись на засадах справедливості, неупередженості, об'єктивності, урахуванні інтересів та рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць
Принцип поділу доходів на власні та закріплені	власними доходами місцевих бюджетів є законодавчо визначені види надходжень, що є власною фінансовою базою територіальних громад; закріплені доходи – це власні доходи державного бюджету, які на певний період закріплені за місцевими бюджетами, і держава має право вилучити їх повністю або частково назад. Відповідно, основна увага повинна акцентуватись на власних доходах
Принцип відповідності бюджетних ресурсів обсягам функцій органів місцевого самоврядування	загальний обсяг доходів місцевих бюджетів має бути достатнім для того, щоб органи місцевого самоврядування мали можливість якісно й у повному обсязі виконувати свої функції, визначені чинним законодавством
Принцип повноти	всі види надходжень повністю зараховуються до місцевих бюджетів відповідно до чинних нормативно-правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування не мають права одержувати інших доходів, крім тих, що включені до переліку доходів місцевих бюджетів
Принцип матеріальної зацікавленості в пошуках резервів для збільшення доходів місцевих бюджетів	при перевиконанні плану мобілізації доходів, як правило, виявляються залишки бюджетних коштів на фінансування додаткових функцій, що не передбачені рішеннями про місцеві бюджети, наприклад, для фінансування додаткових регіональних чи місцевих програм розвитку, що здійснюються на їх території

Продовження табл. 1.2

1	2
Принцип реальності	формування місцевих бюджетів ґрунтується на реальних показниках соціально-економічного розвитку держави та її адміністративно-територіальних формувань, які здійснюються відповідно до затверджених методик та правил
Принцип контролю	організація контролю з боку відповідних органів за правильністю формування фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування
Принцип гласності	поінформованість членів територіальної громади щодо показників джерел, обсягів доходів відповідних місцевих бюджетів та звітів про їх виконання
Принцип плановірності	обсяги доходів місцевих бюджетів на наступний рік розраховуються в процесі бюджетного планування на основі планових та прогнозних показників соціально-економічного розвитку як окремої територіальної громади, так і держави загалом
Принцип єдності	існування єдиної правової бази, єдиної бюджетної класифікації, єдиних форм, методів, підходів щодо формування доходів місцевих бюджетів усіх рівнів, єдиного порядку ведення бухгалтерського обліку та звітності передбачено умовами застосування
Принцип відповідальності	учасники бюджетного процесу відповідальні за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу

Джерело: складено на основі [6; 13; 18; 60]

Реально виконувати повноваження місцевого самоврядування можливо тільки при наявності в розпорядженні територіальних громад матеріальних і фінансових ресурсів, які в сукупності становлять матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування.

Загалом місцеві бюджети територіальних громад опираються на ресурси, що мають як внутрішнє, так і зовнішнє походження. Прикладами бюджетних ресурсів внутрішнього походження є надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної власності. Найвагомішим зовнішнім джерелом формування місцевих бюджетів є надходження з Державного бюджету України. Зокрема, це цільові субвенції, у тому числі в рамках виконання державних або регіональних цільових програм, інвестиційних проектів (програм), чи фінансування проектів об'єднаних територіальних громад з Державного фонду регіонального розвитку [6].

У практиці місцевого економічного розвитку використовують багато різних бюджетних методів та інструментів бюджетного забезпечення [16, с. 105]:

– податки та збори – механізм фінансування місцевого економічного розвитку за рахунок надходжень до бюджету міста.

Міжнародна практика, на відміну від вітчизняної, передбачає досить широку базу для податків та зборів, які можуть встановлювати і збирати місцеві органи влади в межах власної компетенції;

- продаж комунального майна – механізм, що передбачає перехід прав власності на комунальні активи. Дає змогу швидко залучити чималі в масштабах міста кошти шляхом використання його вичерпних ресурсів;

- оренда комунального майна – механізм, що передбачає тимчасовий перехід права володіння та користування об'єктами комунальної власності. Міський бюджет одержує від оренди набагато менші надходження, ніж від його продажу, проте вони мають відновлювальний характер і не призводять до втрати права власності на відповідні активи;

- місцеві цільові програми – механізм планування та управління місцевим розвитком за рахунок залучення додаткового фінансування у рамках державно-приватного партнерства чи концесії, інвестицій, грантових коштів, кредитів, місцевих запозичень, застосування податкових стимулів для приватного сектору, місцевих гарантій тощо, у такий спосіб збільшуючи дохідну частину міського бюджету;

- державні цільові програми – механізм залучення коштів державного бюджету на вирішення проблем у певній галузі або на певній території, що визнані пріоритетними на загальнодержавному рівні. Поряд із центральним урядом, місцеві органи влади можуть виступати ініціаторами і співвиконавцями таких програм, залучаючи з центрального бюджету додаткові ресурси для вирішення найбільших проблем місцевого значення;

- регіональні угоди щодо соціально-економічного розвитку – один з інструментів реалізації державної політики у сфері регіонального та місцевого розвитку, оскільки дозволяє скоординувати зусилля та сконцентрувати ресурси бюджетів різних рівнів (від державного до місцевих) для вирішення конкретних завдань місцевого економічного розвитку, у т. ч. шляхом надання цільових трансфертів з державного до місцевих бюджетів.

Для розкриття особливостей бюджетного забезпечення територіальних

громад в контексті діючого бюджетно-податкового законодавства пропонуємо використовувати два підходи: функціональний та структурний.

Функціональна модель являє собою цикл організації бюджетного забезпечення місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування із залученням джерел фінансового потенціалу території та за її межами залежно від їх функціонального призначення (рис. 1.5).

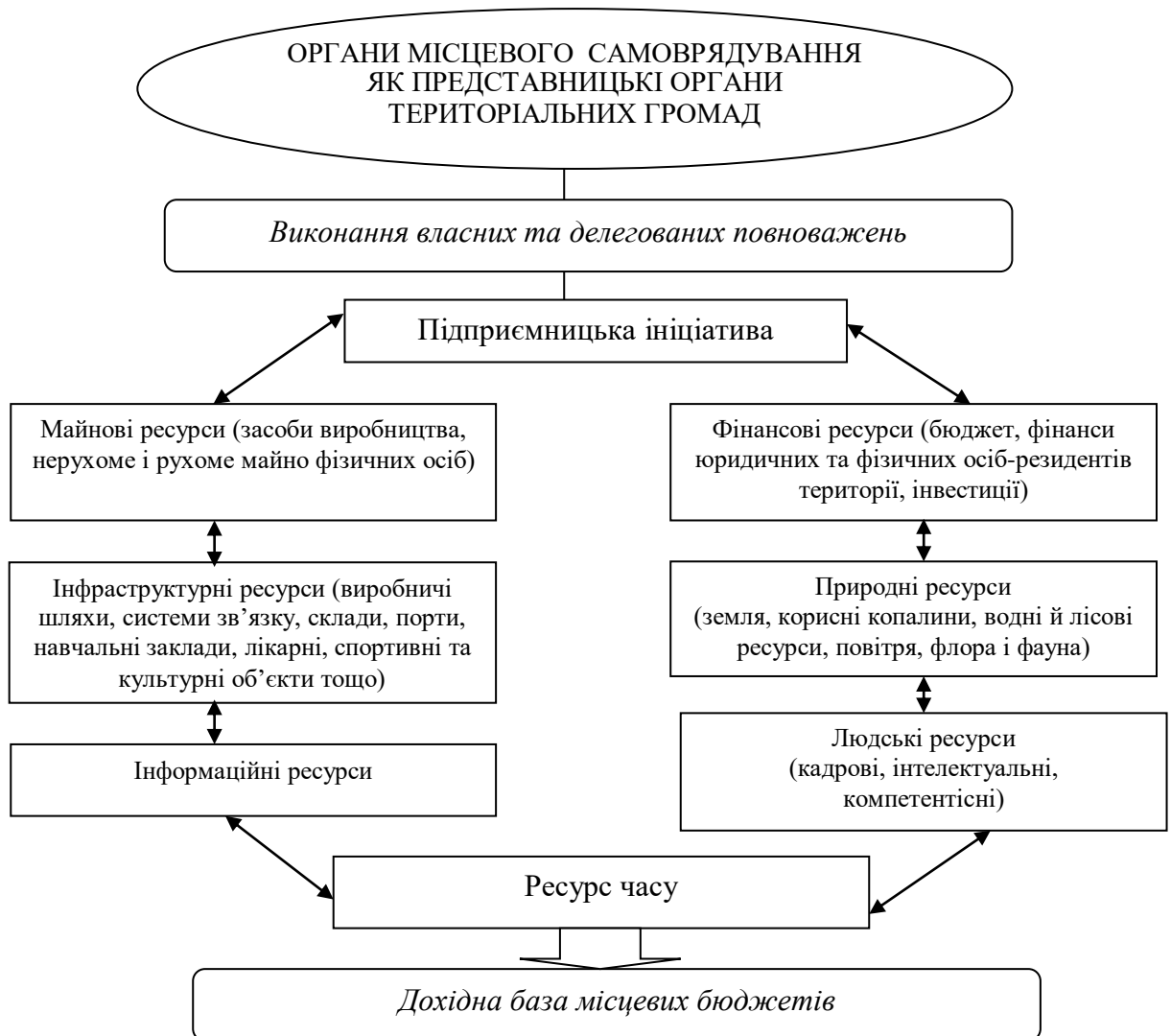


Рисунок 1.5 – Функціональна модель бюджетного забезпечення територіальних громад [3, с. 128; 6; 17, с. 54; 60; 75, с. 28]

Структурна модель бюджетного забезпечення територіальних громад розкриває структуру кожного ресурсного елементу, які спрямовуються органами місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень (рис. 1.6).

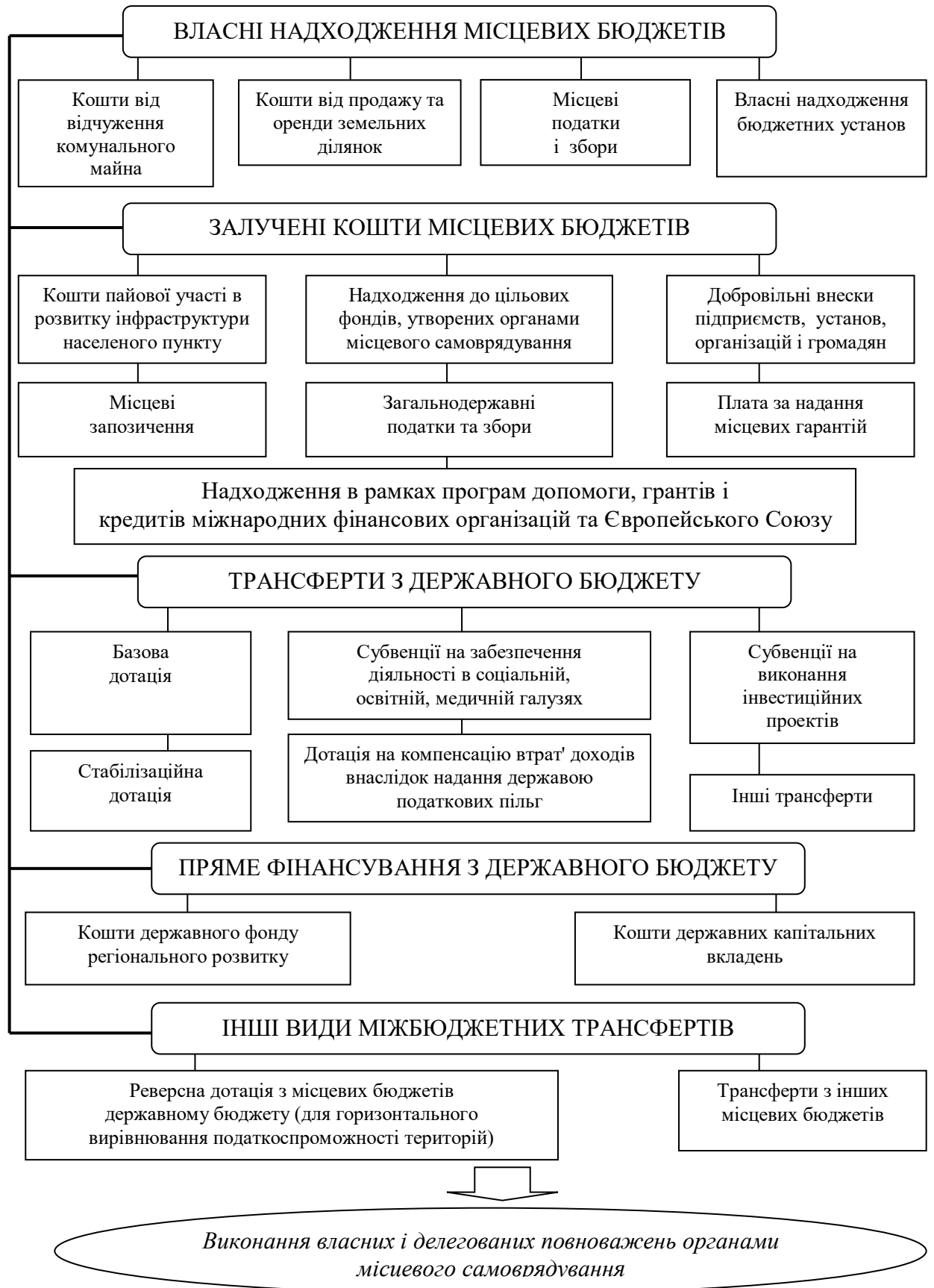


Рисунок 1.6 – Структурна модель бюджетного забезпечення територіальних громад

Джерело: складено на основі [3, с. 128; 6; 17, с. 54; 60; 75, с. 28]

Власні надходження місцевих бюджетів – це законодавчо закріплені обов’язкові платежі (податки і збори) та частки контингенту їх надходжень, які мобілізуються на відповідній території. Залучені кошти – необов’язкові платежі та безпосередньо кошти підприємств, установ, організацій і громадян, які залучаються до дохідної частини місцевих бюджетів та використовуються в рамках виконання цільових проектів або програм, переважно розвитку територій.

Трансферти з державного бюджету – кошти державного бюджету, які у вигляді дотацій та субвенцій спрямовуються до дохідної частини місцевих бюджетів і використовуються в таких основних напрямках:

- виконання власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування в рамках вирівнювання податкоспроможності територій;
- реалізація інвестиційних проектів (розвиток територій);
- компенсація втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок державної протекціоністської політики в галузі оподаткування.

Пряме фінансування з державного бюджету – це власні кошти державного бюджету, які спрямовуються в рамках програм і проектів соціально-економічного і культурного розвитку територій. До інших видів міжбюджетних трансфертів насамперед слід віднести реверсну дотацію з місцевих бюджетів державному бюджету для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій в рамках надходжень податку на доходи фізичних осіб та частини податку на прибуток підприємств, а також трансферти з інших місцевих бюджетів у вигляді субвенцій на виконання інвестиційних проектів, утримання об’єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків їх діяльності, дотацій та інших субвенцій на договірній основі.

Отже, бюджетне забезпечення територіальних громад є одним із ключових елементів і рушійних факторів реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації. Слід зазначити, що бюджетне забезпечення має змінний характер, тому одним з основних завдань органів

місцевого самоврядування є створення унікальної моделі його функціонування, яка б давала можливість максимально ефективно наповнювати дохідну частину місцевих бюджетів та не лише надавати доступні публічні послуги належної якості, а й сприяла б розвитку територій.

1.3 Особливості бюджетного забезпечення територіальних громад в контексті реформи фінансової децентралізації

Ефективний соціально-економічний розвиток територіальних громад об'єктивно обмежується сьогодні рівнем їх забезпечення фінансовими ресурсами, основу яких складають доходи місцевих бюджетів. У цьому контексті процес бюджетної децентралізації набуває особливого значення, оскільки реформи у бюджетній сфері покликані створити економічні стимули для органів місцевого самоврядування щодо розвитку своїх територій, розширення власної податкової бази та ефективного використання бюджетних коштів.

Європейська хартія місцевого самоврядування, яка містить бачення Європейського Союзу щодо основних принципів самостійності та самоврядності територіальних громад, ратифікована Україною ще в далекому 1997 р. Проте положення цього надзвичайно важливого для розвитку місцевого самоврядування акту досі у повному обсязі не закріплені державою на законодавчому рівні (рис. 1.7).

Переважна більшість владних повноважень в Україні все ще зосереджена на рівні центральних органів державного управління. Відсутність повноцінних структурних перетворень економіки, переформатування бюджетної, податкової, митної, інвестиційної політик у відповідності до вимог сучасного децентралізованого управління, нарощування за минулої влади «популізму» у соціальній політиці та

відсутність бажання здійснення кардинальних змін в пенсійному забезпеченні громадян, тління конфлікту на Сході України вело до посилення централізації державного управління всупереч задекларованому курсу на фінансову децентралізацію.

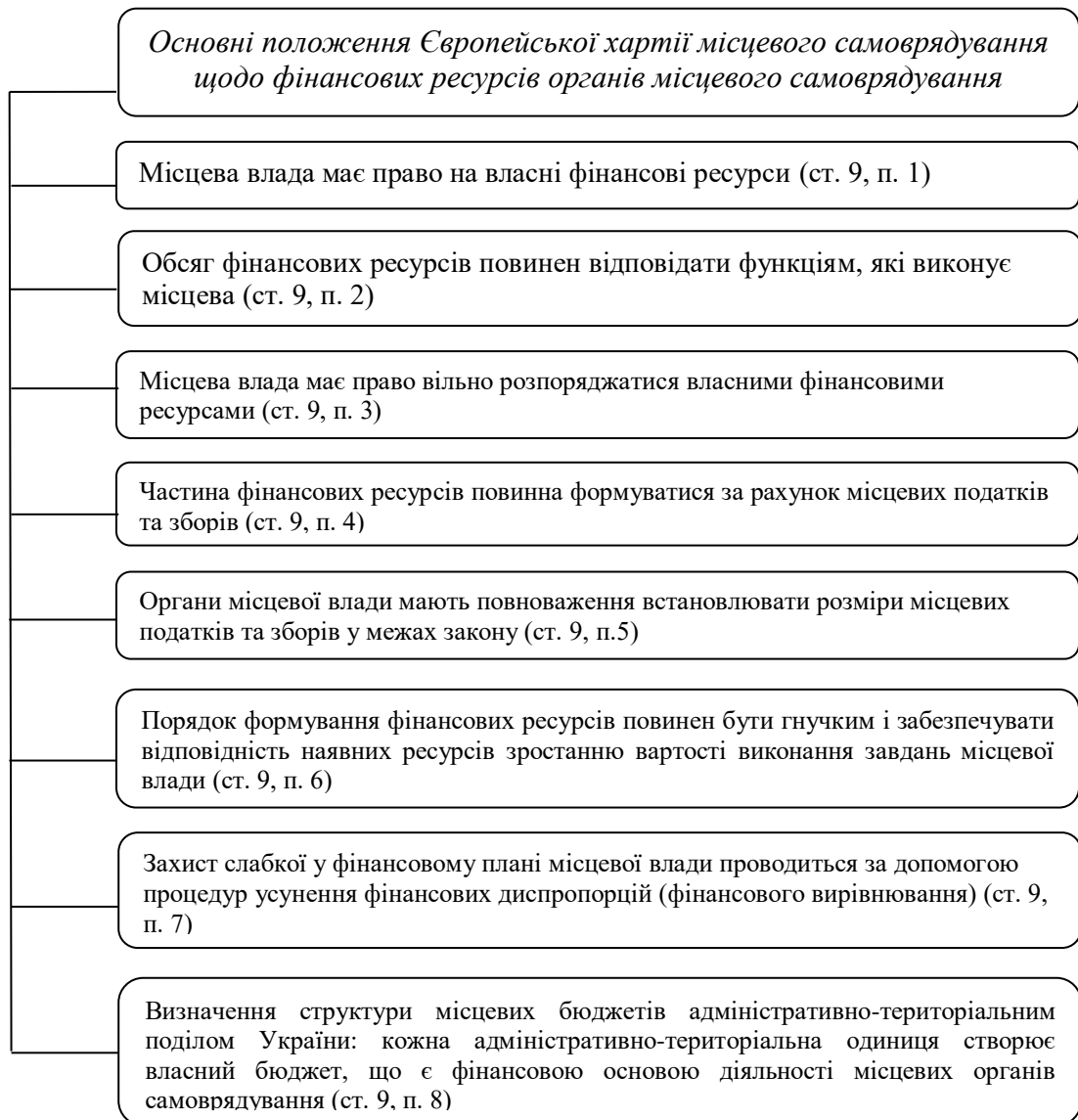


Рисунок 1.7 – Основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування щодо формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

Джерело: складено на основі [18]

Проведений аналіз існуючих у вітчизняній науці підходів до трактування сутності терміну «фінансова децентралізація» засвідчив відсутність єдності у поглядах на розуміння даної дефініції та чітких границь

між «фінансовою децентралізацією» – «фіскальною децентралізацією» – «бюджетною децентралізацією» (рис.1.8).

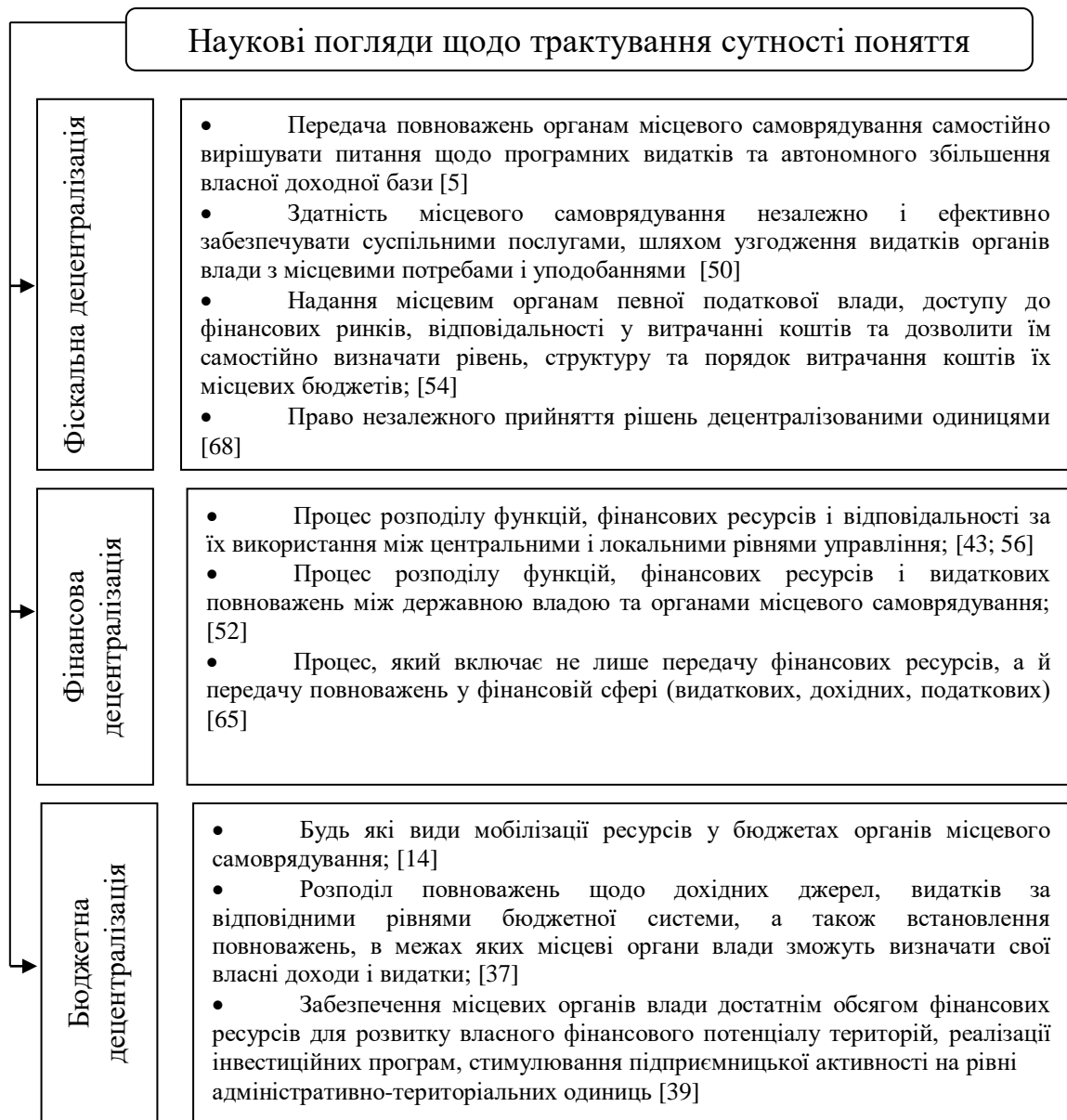


Рисунок 1.8 – Систематизація наукових поглядів щодо трактування поняття «фіскальна децентралізація», «фінансова децентралізація» та «бюджетна децентралізація»

Аналізуючи праці як вітчизняних, так і зарубіжних науковців з даної проблематики, доходимо висновку, що, по-перше, термін «фінансова децентралізація» у вітчизняній фінансовій науці є «аналогом» «фінансової чи фіскально-бюджетної децентралізації» у зарубіжній; по-друге, трактування

терміну «фінансова децентралізація» в широкому її розумінні зводиться до розподілу функцій, фінансових ресурсів та відповідальності за їх використання між центральними та місцевими органами влади. У вузькому розумінні фінансова децентралізація передбачає певний ступінь автономності місцевих органів влади, яка дозволяє їм приймати виважені рішення в бюджетно-податковій сфері.

Вважаємо, що основою фінансової децентралізації є бюджетна децентралізація, яка передбачає, з одного боку, розподіл видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи та визначає особливості міжбюджетних відносин, а з іншого – самостійність органів місцевого самоврядування щодо формування місцевих бюджетів (які є основою місцевих фінансів).

У європейській практиці зміст фінансової децентралізації розкривають через такі ключові аспекти (рис. 1.9).



Рисунок 1.9 – Основні аспекти фіскальної (фінансової) децентралізації
Джерело: складено на основі [50; 54; 68]

На практиці серед шляхів реалізації децентралізаційних процесів в Україні на сьогодні варто виділити:

- формування місцевих бюджетів незалежно від термінів прийняття державного бюджету;
- відміну індикативного планування та доведення до місцевих бюджетів показників Міністерством фінансів України;
- самостійний вибір розпорядниками коштів місцевих бюджетів установи з обслуговування власних надходжень бюджетних установ;
- спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» при погодженні таких операцій з Міністерством фінансів України. Витрати на обслуговування боргу органів місцевого самоврядування включено до переліку захищених видатків та передбачено законодавчі гарантії щодо захисту інтересів інвесторів;
- право здійснювати місцеві внутрішні запозичення усім місцевим радам, зовнішні місцеві запозичення – лише містам обласного значення;
- заміну системи балансування доходів і видатків місцевих бюджетів системою вирівнювання податкоспроможності територій.

Враховуючи вищезазначене, доцільно розглянути та обґрунтувати вплив, який чинить фінансова децентралізація в широкому контексті на бюджетне забезпечення територіальних громад (табл. 1.3).

Як показало дослідження, вплив децентралізаційних процесів на бюджетну складову фінансових ресурсів громади є переважно прямий, адже власне перерозподіл бюджетних ресурсів і виступає одним з інструментів децентралізації. Зокрема в Україні процес зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування передбачає:

- прирівняння бюджетів об'єднаних громад до бюджетів міст, що дозволило отримувати їм 60 % податку з доходів фізичних осіб та одержувати інші доходи;
- зміну механізму оподаткування нерухомості за рахунок включення до переліку об'єктів оподаткування комерційного майна;
- запровадження акцизного податку з роздрібного продажу

підакцизних товарів за ставкою 5% вартості реалізованого товару (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти), кошти від якого зараховуються до місцевих бюджетів за місцем розміщення об'єктів у яких провадиться оподатковувана діяльність;

– збільшення частки екологічного податку, що зараховується до дохідної частини місцевих бюджетів із 35 % до 80 %;

– віднесення до категорії місцевих податків плати за землю, у частині податку на майно, та включення до складу останнього податку на нерухоме майно.

Таблиця 1.3 – Характерні особливості впливу децентралізації на забезпечення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами

Види фінансових ресурсів	Вплив Децентралізації	Зміст та особливості впливу
Бюджетні ресурси		
Податкові надходження (місцеві податки і збори)	Позитивний, прямий	Через: – регулювання ставок місцевих податків і зборів; – можливість розширення бази оподаткування; – встановлення фіксованих ставок єдиного податку (для фізичних осіб підприємців 1 і 2 груп); – регулювання податкових пільг щодо земельного податку
Податкові надходження (загальнодержавні податки і збори)	Позитивний, прямий	Через перерозподіл частини загальнодержавних податків і зборів до бюджетів територіальних громад
Неподаткові надходження	Позитивний, опосередкований	Через стимулювання органів місцевого самоврядування до пошуку власних джерел доходів бюджету, їх диверсифікації
Трансферти	Позитивний, прямий	Через нові види трансфертів, більш «справедливу», прозору та стимулюючу систему фінансового вирівнювання міжбюджетних трансфертів
Кошти Державного фонду регіонального розвитку	Позитивний, опосередкований	Через фінансування проектів і програм регіонального розвитку територіальних громад
Небюджетні ресурси		
Кредитні кошти	Позитивний, опосередкований	Шляхом усвідомлення громадою необхідності та доцільності залучення кредитних коштів як важливого альтернативного джерела фінансових ресурсів
Кошти грантів	Позитивний, опосередкований	Шляхом усвідомлення громадою необхідності та доцільності залучення грантових коштів як важливого альтернативного джерела фінансових ресурсів
Кошти приватних інвесторів: іноземні інвестиції, тимчасово вільні кошти підприємств, жителів громади	Позитивний, опосередкований	Через усвідомлення органами місцевого самоврядування та громадою необхідності формування привабливого інвестиційного середовища для залучення приватних інвестицій

Джерело: розроблено автором

Фіскальна децентралізація в Україні торкнулася і загальнодержавних податків, частина з яких має перерозподілятися до місцевих бюджетів, в деяких випадках лише об'єднаних територіальних громад.

У сфері трансфертної політики запроваджені нові види трансфертів, а саме базова та реверсна дотації з місцевих бюджетів до державного бюджету, стабілізаційна дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм [6]. Поряд з цим необхідно зазначити, що трансфертна складова залишається досить вагомим елементом бюджетної системи, яка хоч і збільшуватиме бюджетні ресурси громади, проте, ймовірно, не надто сприятиме підвищенню рівня самостійності громади та органів її самоврядування [38].

На наш погляд, на всі небюджетні джерела фінансових ресурсів територіальної громади (кредитні кошти, кошти грантів, кошти приватних інвесторів – інвестиції) децентралізація здійснює опосередкований позитивний вплив, оскільки в її умовах всі три групи економічних суб'єктів територіальної громади (органи влади, бізнес та домашні господарства) набувають більше прав, функцій, а разом із цим і відповідальності у сфері соціально-економічного розвитку громади. Тож, враховуючи вищезазначене, всі види небюджетних фінансових ресурсів слід розглядати як важливі джерела фінансової автономії територіальної громади.

Отже, кошти приватних інвесторів можуть ставати вагомими джерелами надходжень об'єднаних територіальних громад. Раніше в громад таких широких повноважень не було, оскільки більшість питань інвестиційної проблематики розглядались і вирішувались на рівні районів чи навіть області. Також сприятиме залученню інвестицій передача в юрисдикцію об'єднаних громад земель за межами поселень.

Кошти мешканців громади, у тому числі отримані за кордоном (доходи заробітчан), також можуть ставати джерелом розвитку. Слід визнати, що в першу чергу такі кошти домашні господарства використовують для власних

потреб (навчання дітей, ремонті роботи, придбання нерухомості, благоустрій власних земельних ділянок тощо). Проте важливим є усвідомлення доцільності і можливості спрямування цих ресурсів у структурні довгострокові проекти, що матимуть мультиплікативний ефект для всієї громади (створення підприємств, фермерських господарств, сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, розбудова інфраструктури та благоустрій місць загального користування).

Для фінансування розвитку своєї громади місцеві органи влади також можуть залучати кредитні ресурси. Варто зауважити, що кредитні джерела фінансування місцевого соціально-економічного розвитку мають багато потенційних переваг (можливість отримати значні за обсягами фінансові ресурси, які можна повертати поступово протягом тривалого терміну, прискорення розбудови місцевої інфраструктури тощо), але й супроводжуються значними ризиками (можлива неуспішна реалізація проектів, збільшення боргового навантаження на місцевий бюджет та зменшення фінансування поточних видатків, тощо) та певними складнощами у підготовці документів (наприклад, у разі отримання кредиту від міжнародних фінансових організацій чи додаткових витрат на страхування проекту та його експертизу тощо).

Окремим джерелом фінансування місцевого соціально-економічного розвитку є грантові кошти. Сьогодні в Україні грантові джерела часто мають вирішальне значення для фінансування різноманітних проектів у сфері місцевого розвитку. Грантові кошти також нерідко виконують супровідну та підтримуючу функцію щодо інших джерел фінансування, зокрема інвестицій чи кредитів міжнародних фінансових організацій. Грантова допомога може бути у формі як грошових коштів (безповоротні гранти), так і консалтингових послуг, обладнання, матеріалів, які надаються на безповоротній основі.

Варто мати на увазі, що інвестиційні, кредитні ресурси чи грантові кошти можуть залучатися лише під конкретні проекти, тож важливою є

кадрова, професійна спроможність членів громади, які повинні оволодівати навичками розробки проєктів та отримання грантів, оскільки за умов подальшого розширення децентралізаційних процесів зростатиме значимість децентралізованих (небюджетних) джерел фінансових ресурсів.

Обґрунтовуючи вплив фінансової децентралізації на бюджетне забезпечення територіальних громад, слід зазначити, що в цьому процесі не виключені, як позитивні, так і негативні наслідки. Так, серед переваг фінансової децентралізації варто виділити [14; 27; 37; 39; 43; 52]:

- підвищення рівня конкуренції між органами місцевої влади;
- посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою;
- сприяння підвищенню ефективності розподілу ресурсів;
- сприяння формуванню ефективних каналів комунікацій;
- забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень;
- покращення якості суспільних послуг;
- сприяння розвитку демократичних цінностей;
- посилення горизонтальної та вертикальної бюджетної конкуренції.

За результатами проведеного дослідження, основними недоліками фінансової децентралізації щодо бюджетного забезпечення територіальних громад вважаємо:

- поглиблення міжрегіональних диспропорцій у рівнях розвитку територій;
- мінімізація ефективності контролю центральної влади за бюджетним процесом на місцевому рівні;
- сприяння зростанню корупції, якщо політична конкуренція на місцевому рівні обмежена;
- домінування місцевих інтересів над загальнодержавними.

Попри очевидні переваги фінансової децентралізації існують чималі ризики, які супроводжуються низкою проблем. До головних ризиків, які виникають при проведенні бюджетної децентралізації варто віднести:

- намагання центральної влади зберегти контроль за розподілом коштів;
- недостатність коштів на місцевому рівні і нездатність їх залучити;
- непроведення або уповільнення процесу об'єднання громад;
- неспроможність місцевих органів самостійно та відповідально використовувати кошти; поглиблення диспропорцій економічного та соціального розвитку територій [14];
- домінування локальних інтересів над регіональними чи навіть загальнонаціональними [37].

На думку Т. М. Наркізової, децентралізація створює основу для майбутніх конфліктів між різними рівнями влади, оскільки може виникнути спроба місцевих органів влади сконцентрувати більше владних повноважень, що призводить до конкуренції між різними рівнями влади і, відповідно, до боротьби за фінансові ресурси [37]. У цьому контексті доречно погодитися і з думкою дослідника, котрий вважає недоречним запровадження повної самостійності місцевого самоврядування: обмежені адміністративні можливості місцевих органів, відсутність механізмів гарантування відповідальності органів місцевого самоврядування, значні територіальні диспропорції [65]. Межі фінансової самостійності повинні бути законодавчо визначені та встановлені. Цю думку підтримує й інший науковець, який вважає, що надмірна децентралізація може спричинити втрату державою можливості макроекономічного врегулювання суспільних процесів [65].

Слід погодитись, що ці загрози та ризики є реальними, на них не можна не зважати і потрібно враховувати в процесі проведення реформи децентралізації влади та фіскальної децентралізації, подальшого вдосконалення законодавчої бази, міжбюджетних відносин, розбудови

інституціонального середовища активних і небайдужих членів суспільства – жителів територіальної громади.

Отже, залежно від характеру взаємодії органів влади на всіх рівнях бюджетної сфери, форми фінансової децентралізації матимуть свої переваги та ризики, відрізнятимуться масштабом та характером процесів реалізації. Тим не менше, дослідження засвідчують, що фінансова децентралізації (через реформи міжбюджетних відносин, зміну механізмів вирівнювання, регулювання тощо), здатна продукувати ефективне місцеве управління, зміцнити місцеві бюджети та підвищити фінансову спроможність територіальних громад.

Висновки за розділом 1

У результаті дослідження теоретичних основ бюджетного забезпечення територіальних громад можна зробити наступні висновки.

Доведено, що будучи первинним суб'єктом місцевого самоврядування, територіальна громада села, селища та міста в Україні є основним носієм його функцій і повноважень. Проте, не маючи статусу юридичної особи, територіальні громади здійснюють місцеве самоврядування через їх представницькі органи, які наділені відповідними атрибутами юридичної особи та обсягом необхідних повноважень. Обґрунтовано, що бюджетне забезпечення територіальних громад слід розуміти як сукупність заходів, спрямованих на мобілізацію наявних та виявлення і залучення потенційних бюджетних ресурсів громади з метою формування фінансової основи для економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм, проектів, підтримки стабільного функціонування інфраструктури та вдосконалення місцевого життєвого середовища.

Запропоновано механізм бюджетного забезпечення територіальних

громад розглядати як складову бюджетного механізму та його сутність визначати двома підходами: з одного боку, як систему взаємопов'язаних безперервних процесів формування та використання бюджетних ресурсів, з іншого боку, як сукупність необхідних елементів, що забезпечують виконання цього процесу. Доведено, що у практичному сенсі, механізм бюджетного забезпечення територіальної громади – це добре налагоджена економічна структура, що відображає послідовність і методи дій відповідних державних та муніципальних органів у процесі мобілізації бюджетних коштів. Визначений та систематизований перелік принципів бюджетного забезпечення територіальних громад, що сприяють ефективному наповненню місцевих бюджетів з метою реалізації їх завдань та функцій.

Визначено, що найвагомішим джерелом бюджетного забезпечення територіальних громад є кошти державного та місцевих бюджетів, тоді як кошти, отримані з інших джерел, - лише додатковий бюджетний ресурс. Доведено, що фінансова децентралізація може підвищити рівень соціально-економічного розвитку територіальних громад шляхом сприяння нарощуванню фінансового потенціалу місцевих бюджетів, інвестуванню, активізації ділової активності бізнесу, покращенню місцевої інфраструктури, посиленню громадянської активності, підвищенню рівня контролю за бюджетним процесом і рухом коштів.

РОЗДІЛ 2

ОЦІНКА БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1 Діагностика сучасного стану формування доходів місцевих бюджетів України

В умовах децентралізації важливою складовою повноцінного розвитку України є формування фінансово забезпечених органів місцевого самоврядування зі стабільними та достатніми джерелами місцевих бюджетів для ефективного виконання делегованих та власних повноважень й оперативного вирішення завдань соціально-економічного характеру на рівні територіальної громади.

Бюджетним Кодексом України визначено, що доходи бюджету – це усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти). Доходи місцевих бюджетів класифікують за різними ознаками. Зважаючи на наявність різних поглядів, вважаємо за необхідне надати узагальнену класифікацію доходів місцевих бюджетів (табл. 2.1).

Таблиця 2.1 – Система класифікаційних ознак доходів місцевих бюджетів

Ознака класифікації	Види доходів
1	2
За джерелами надходження	<ul style="list-style-type: none"> — частина вартості ВВП; — доходи від приватизації муніципальної власності; — доходи від муніципальної (комунальної) власності; — доходи від інших цінностей.
За характером надходжень або методами формування	<ul style="list-style-type: none"> — податкові доходи – грошові надходження до місцевих бюджетів, які мають податковий характер; — неподаткові доходи – сукупність надходжень до місцевих бюджетів неподаткового характеру; — міжбюджетні трансферти — кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого

Продовження таблиці 2.1

За ступенем самостійності	<ul style="list-style-type: none"> – власні доходи – короткострокові або довгострокові грошові надходження, що повністю зараховуються до місцевих бюджетів та перебувають у повному розпорядженні органів місцевого самоврядування; – регульовані доходи – сукупність короткострокових грошових надходжень, які передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів у вигляді фінансової допомоги для збалансування ситуації між доходною та видатковою частинами; – закріплені доходи – сукупність довгострокових грошових надходжень, що у фіксованих частках закріплюються за певним бюджетом у встановленому законодавством порядку.
За місцем зосередження або за призначенням	<ul style="list-style-type: none"> – поточні доходи (доходи загального фонду); – доходи на конкретно визначені цілі (доходи спеціального фонду) – зараховуються власні надходження бюджетних установ, окремі цільові фонди, податкові надходження, а також деякі платежі, які мають компенсаційний характер та спеціальне цільове призначення.
За територіальним поділом	<ul style="list-style-type: none"> – доходи бюджетів АР Крим, міст Києва й Севастополя; – доходи обласних бюджетів; – доходи районних бюджетів; – доходи міських бюджетів; – доходи сільських бюджетів; – доходи селищних бюджетів.
Залежно від типу повноважень	<ul style="list-style-type: none"> – доходи на здійснення власних повноважень; – доходи на здійснення делегованих повноважень.
За методами планування	<ul style="list-style-type: none"> – планові доходи – кошти, які планується отримати з різних джерел формування фінансових ресурсів; – фактичні доходи – кошти, що надійшли до місцевого бюджету та підлягають розподілу органами місцевого самоврядування протягом звітного періоду.
За рівнем зарахування:	<ul style="list-style-type: none"> – децентралізовані доходи – сукупність грошових коштів, котрі надходять і зосереджуються в місцевому бюджеті; – централізовані доходи – сукупність грошових коштів, що надходять до державного бюджету України, частина яких передається в місцеві бюджети.
За бюджетною класифікацією	<ul style="list-style-type: none"> – податкові надходження; – неподаткові надходження; – доходи від операцій з капіталом; – міжбюджетні трансферти; – цільові фонди.

Джерело: складено на основі [5, с. 53; 16, с. 79; 30. с. 144; 37, с. 136]

На наш погляд, структура доходів місцевих бюджетів має відображати баланс самодостатності органів місцевого самоврядування та фінансової залежності від держави. При цьому ефективність системи формування доходів місцевих бюджетів значною мірою залежить від рівня економічного розвитку країни та її адміністративно-територіальних одиниць.

Недостатність доходів місцевих бюджетів для функціонування і розвитку територіальних громад на сучасному етапі розвитку України зумовлена низкою причин: уповільнені темпи реформи децентралізації, більшість громад є непривабливими для інвесторів, не мають достатньої податкової бази, мають недостатньо потенційних можливостей та об'єктів

для залучення коштів на реалізацію різних проектів.

Так, оцінка структури джерел формування доходної частини Зведеного бюджету України дозволяє відмітити високий рівень централізації коштів. Заслуговує на увагу той факт, що за період аналізу відповідні показники суттєво не змінювалися, проте спостерігаємо тенденцію до зменшення частки місцевих бюджетів з 26,6% у 2009 році до 22,25 у 2018 році, що протирічить критеріям фінансової децентралізації (рис. 2.1).

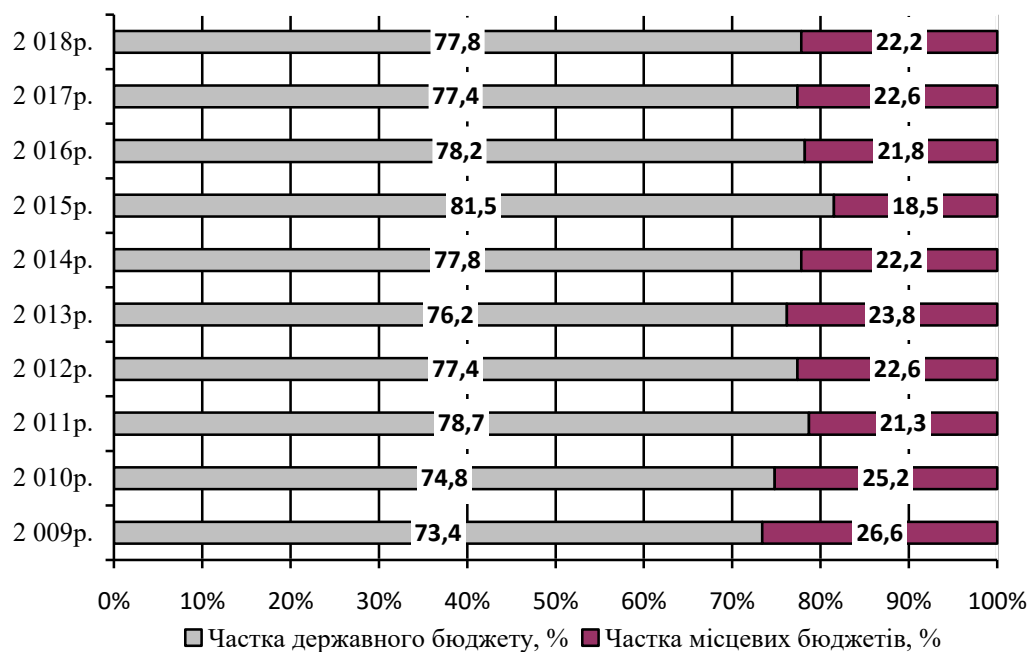


Рисунок 2.1 - Структура доходів Зведеного бюджету України за 2009-2018 роки

Джерело: складено на основі [7-11; 46; 48]

Це співвідношення відображає поки негативні тенденції, які є результатом залежності процесу формування доходів місцевих бюджетів від рішень уряду. Основною проблемою в бюджетній системі нашої країни є досить високий рівень політичного впливу, оскільки більшість рішень з приводу умов функціонування місцевого самоврядування та розпорядження коштами бюджету приймалися безпосередньо на державному рівні, нівелюючи потреби та побажання місцевих органів самоврядування.

У свою чергу, для економіки розвинутих країн характерна кардинально протилежна ситуація, що дозволяє органам місцевого самоврядування отримувати гарантії щодо прийняття вагомих рішень у процесі виконання своїх повноважень. Проте, реалії сьогодення в Україні свідчать про слабкість функціональної спроможності місцевих бюджетів.

Підтвердженням вищезазначеному та свідченням посилення процесів централізації фінансових ресурсів на державному рівні вказує також негативна тенденція частки ВВП, що перерозподіляється через місцеві бюджети, що свідчить про рівень децентралізації у країні (рис. 2.2).

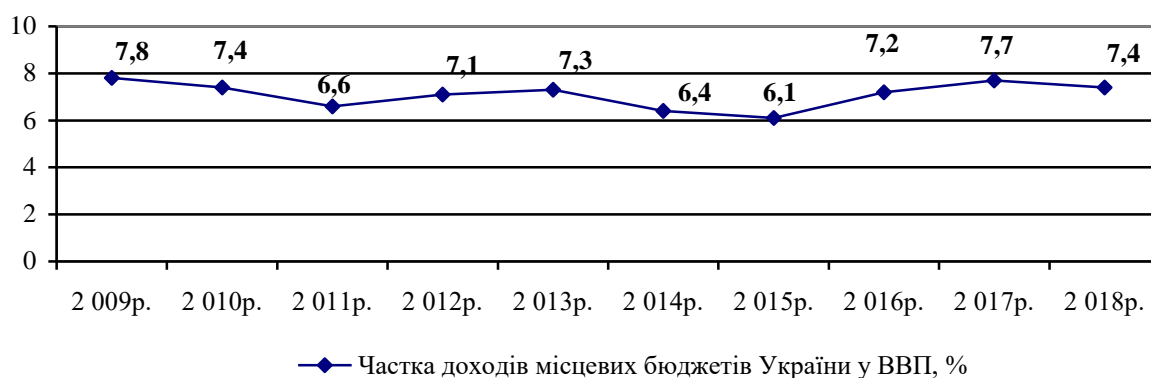


Рисунок 2.2 – Частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети України за 2009-2018 роки, %

Джерело: складено на основі [7-11; 46; 48]

Аналізуючи сучасні тенденції формування доходів місцевих бюджетів, доречно відмітити їх стрімкий спад у 2009 році (період загострення світової фінансової кризи) та 2014 році (період нестабільної економіко-політичної ситуації в країні) та стрімке зростання у 2015-2017 рр., що зумовлено реалізацією бюджетно-податкової реформи, що було досліджено у п. 1.3 дипломної роботи (рис. 2.3). Це об'єктивно пов'язано зі змінами бюджетно-податкового законодавства, збільшенням обсягів валового регіонального продукту, підвищенням розміру мінімальної заробітної плати, уповільненням спадних темпів розвитку економіки.

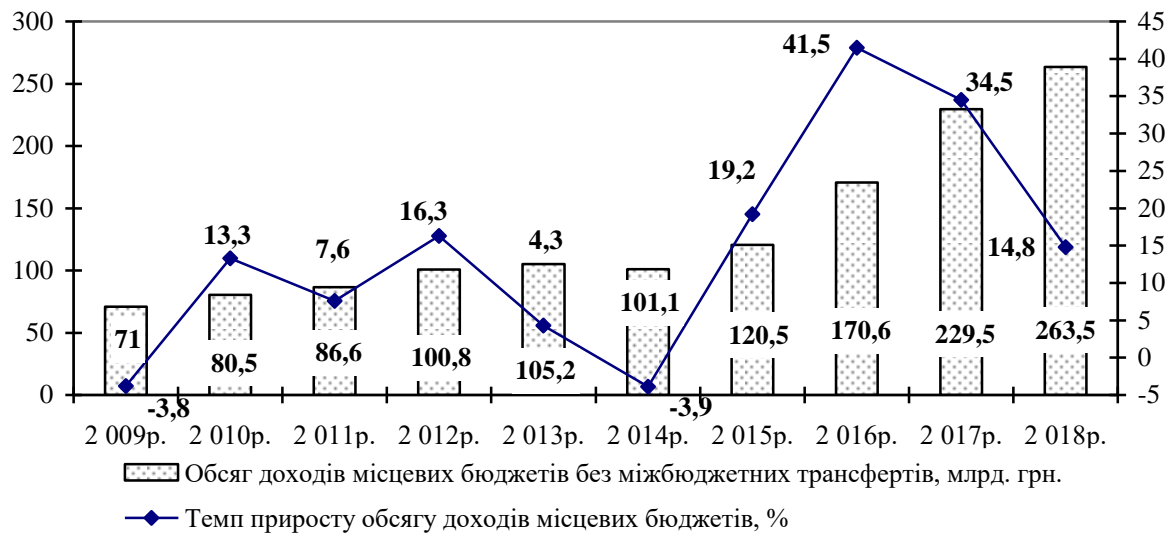


Рисунок 2.3 – Динаміка обсягу доходів місцевих бюджетів України за 2009-2018 роки

Джерело: складено на основі [7-11; 46; 48]

Рівень самостійності органів місцевого самоврядування в питаннях формування бюджетних надходжень значною мірою відображає структура доходів місцевих бюджетів (рис. 2.4).

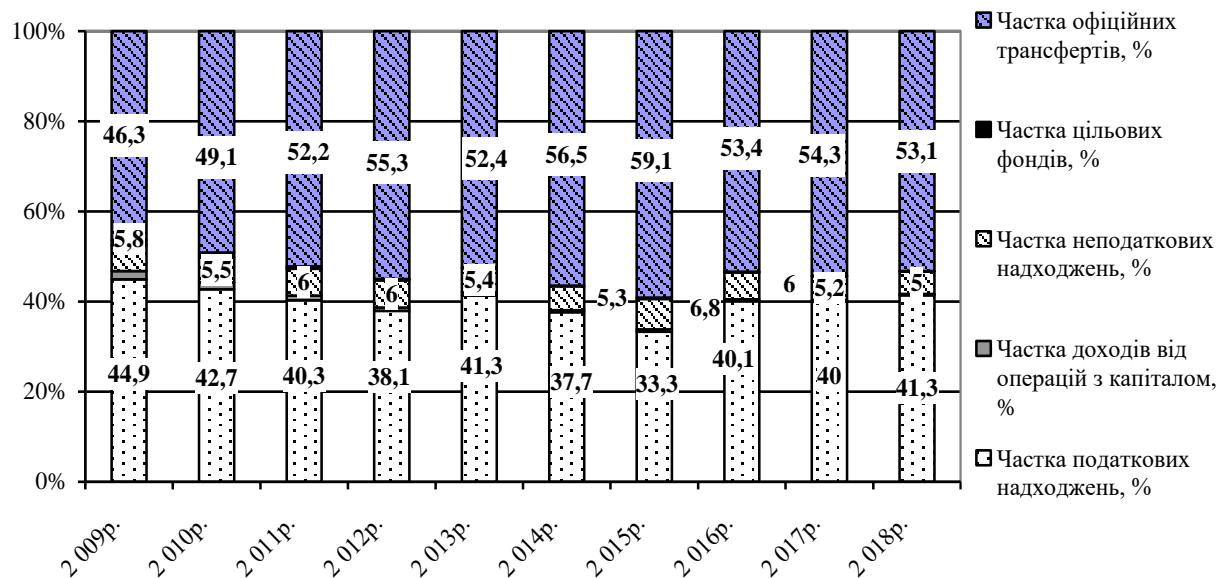


Рисунок 2.4 – Структура доходів місцевих бюджетів України з урахуванням офіційних трансфертів за 2009-2018 рр., %

Джерело: складено на основі [7-11; 46; 48]

Результати проведеного дослідження дозволили відмітити, що за 2009-2018 рр. у загальній структурі доходів місцевих бюджетів суттєво на 6,8 п.п. підвищилася роль офіційних трансфертів з державного бюджету з 46,3% до 53,1% при одночасному невпинному зниженні частки податкових надходжень на 3,6 п.п. з 44,9% до 41,3% відповідно. Такі тенденції суперечать принципам бюджетної децентралізації, позаяк трансферти – це пасивний інструмент в руках держави, за допомогою якого вона вирішує питання збалансування місцевих бюджетів, фінансування соціально-економічного розвитку територій тощо і тим самим послаблює зацікавленість місцевої влади в нарощуванні власної дохідної бази.

Тож цікавим є той факт, що закріплення на законодавчому рівні норм, спрямованих на посилення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування на практиці призвело до зростання залежності місцевих бюджетів від результатів перерозподілу фінансових ресурсів через державний бюджет, проте з позитивною тенденцією з 2016 року (рис. 2.5).

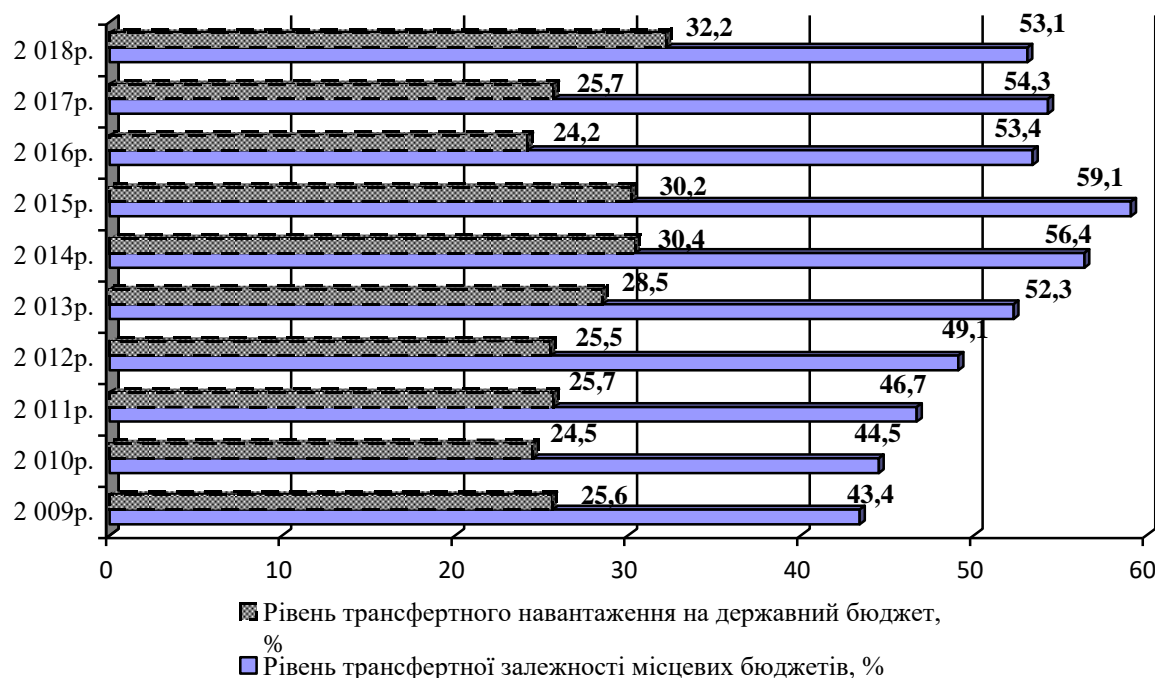


Рисунок 2.5 – Рівень трансфертної залежності державного та місцевих бюджетів України за 2009-2018 роки

Джерело: складено на основі [7-11; 46; 48]

Так, варто зазначити, що з 2015 року міжбюджетні відносини зазнали кардинальних змін. Сьогодні суттєвого значення набувають трансфери цільового характеру – субвенції (рис. 2.6). Фактично освітня, медична субвенція та субвенція на соціальний захист населення, на надання місцевими бюджетами пільг та житлових субсидій населенню на оплату комунальних послуг й інші субвенції – це обсяг міжбюджетних трансфертів, що виконують роль вирівнювання, проте мають цільовий характер застосування. Частка зазначених субвенцій у 2018 р. склала 91,6 %, а базової, додаткової та стабілізаційної дотацій лише 8,4 % (при цьому у 2008-2014 роках частка дотацій вирівнювання в середньому складала 49,9 %).

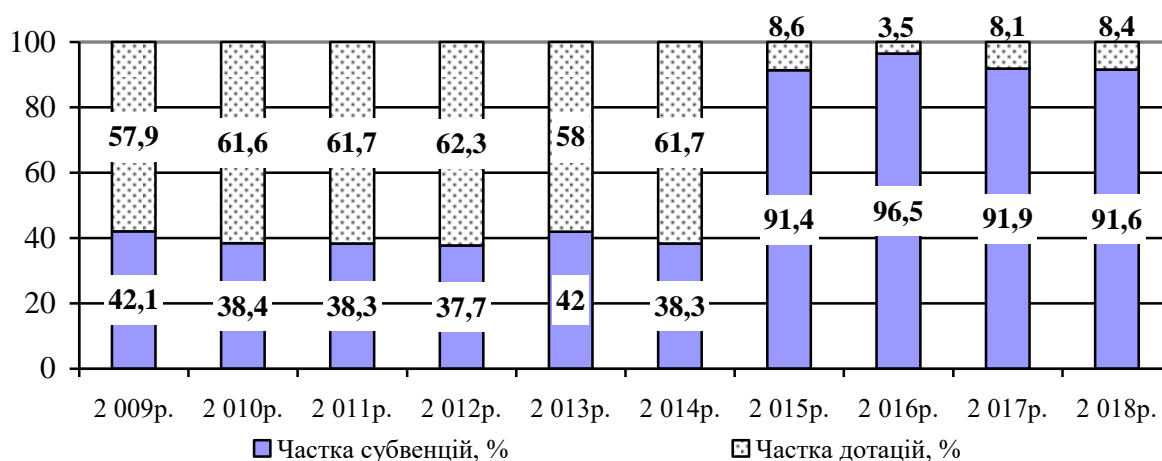


Рисунок 2.6 – Структура міжбюджетних трансфертів, %

Джерело: складено на основі [7-11; 46; 48]

Отже, діюча система міжбюджетного вирівнювання в Україні, з одного боку, має позитивний ефект, оскільки допомагає частково нівелювати регіональну соціально-економічну асиметрію. З іншого боку, призначення міжбюджетних трансфертів сьогодні полягає не у вирівнюванні бюджетних можливостей регіонів, а зводиться до вирівнювання можливості забезпечення бюджетних зобов'язань перед населенням регіонів, що, в свою чергу, скорочує потенціал регіонального розвитку. Проте беручи до уваги усі негативні сторони дотацій, субвенцій та субсидій, повністю виключити їх як методи надання місцевим бюджетам необхідних фінансових ресурсів не

можна. Вони вкрай необхідні в тих територіальних одиницях, де в силу сформованих обставин економічний потенціал не може бути розширений до розмірів, необхідних для забезпечення формування місцевих доходів.

Основним джерелом формування власних та закріплених доходів місцевих бюджетів є податкові надходження, частка яких за період аналізу в середньому складає 85 %. Динаміка структури податкових надходжень місцевих бюджетів України за 2009-2018 рр. представлена в табл. 2.2.

Таблиця 2.2 - Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України за 2009-2018 роки, млн. грн.

Рік	Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)	Частка ПДФО у власних та закріплених доходах місцевих бюджетів, %	Плата за землю	Частка плати за землю у власних та закріплених доходах місцевих бюджетів, %	Єдиний податок	Частка єдиного податку у власних та закріплених доходах місцевих бюджетів, %	Інші місцеві податки і збори	Частка інших місцевих податків у власних та закріплених доходах місцевих бюджетів, %
2009	44508,5	62,7	8368,0	11,8	1838,8	2,6	808,6	1,1
2010	51008,5	63,4	9547,9	11,9	1951,0	2,4	819,4	1,0
2011	54069,0	62,4	10712,7	12,4	2046,6	2,4	493,5	0,6
2012	61098,0	60,6	12598,1	12,5	5116,5	5,1	471,7	0,5
2013	64586,0	61,4	12802,9	12,2	6640,5	6,3	673,6	0,7
2014	62557,2	61,9	12083,9	12,0	7413,3	7,3	642,3	0,7
2015	54921,2	45,6	14831,4	12,3	10974,7	9,1	1200,5	1,0
2016	78971,3	46,3	23323,6	13,7	17167,1	10,1	1770,8	1,0
2017	110652,7	48,2	26384,5	11,5	23382,3	10,2	2820,0	1,2
2018	138158,8	52,4	27320,1	10,4	29564,2	11,2	4142,1	1,6

Джерело: складено на основі [7-11; 46; 48]

Результати дослідження свідчать, що незважаючи на кардинальні зміни бюджетно-податкового законодавства, загальнодержавний податок – податок на доходи фізичних осіб залишається основним бюджетоутворюючим податком місцевого рівня (табл. 2.2). Проте варто відмітити, що передача з 2015 р. 25 % основного бюджетоутворюючого податку місцевих бюджетів (ПДФО) до Державного бюджету України [6], вплинуло на значне зменшення частки, а, відповідно, і ролі цього джерела у формуванні бюджетних надходжень місцевого значення. Крім цього, місцеві бюджети постійно несуть втрати ПДФО за рахунок існування тіньових схем виплати

заробітної плати, високого показника зовнішньої трудової міграції працездатного населення на роботу за кордон. Зростання надходжень цього джерела у 2018 р. зумовлено лише суттєвим зростанням рівня мінімальної заробітної плати.

Варто зауважити, що у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України структура місцевих податків і зборів зазнала суттєвих змін. Позитивним моментом стала відміна значної їх кількості, витрати на адміністрування яких були для держави більшими, ніж обсяг надходжень. Після реформування місцевого оподаткування в Україні частка місцевих податків і зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів складає у 2017 р. 23,1 % проти 1-1,5 % до запровадження зазначених змін.

Сьогодні до складу місцевих податків відносять плату за землю, що традиційно займає другу позицію за обсягом формування власних та закріплених доходів місцевих бюджетів (табл. 2.2). Протягом періоду аналізу спостерігався розвиток цієї тенденції, зокрема значне зростання номінальних надходжень від усіх складових плати за землю, а найбільше (понад удвічі) – від надходжень орендної плати з юридичних осіб. Такі значні прирости були пов'язані, зокрема, з введенням обмежень щодо надання пільги з плати за землю, скасування низки пільг певних категорій платників і збільшення ставки земельного податку для окремих земельних ділянок.

Третім за обсягами наповнення місцевих бюджетів є також місцевий податок – єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва. Як бачимо, з 2011 року – періоду впровадження у практику Податкового кодексу України, відбувається стрімке зростання надходження єдиного податку, що зумовлено в основному збільшенням кількості фізичних осіб і суб'єктів малого підприємництва.

Зміни в структурі доходів місцевих бюджетів, також, обумовлюються запровадженням з 2015 року нового джерела надходжень – акцизного податку на роздрібний продаж, який у 2018 р. дозволив сформувати додаткові надходження в сумі 5,9 млрд. грн. і склав 2,2 % в структурі

доходів. Якщо проаналізувати в регіональному вимірі, то найбільший зиск від запровадження цього податку отримали прикордонні області (Чернівецька, Волинська, Львівська, Закарпатська, Одеська, Київська) та місто Київ.

Зазначене свідчить про таке: з одного боку збільшення надходжень зміцнює фінансову спроможність місцевої влади, з іншого - розширення дохідної бази місцевих бюджетів відбулося за рахунок посилення податкового навантаження на місцевий бізнес (акцизний податок), а не, наприклад, перерозподілу загальнодержавних податків. Інакше кажучи, відбувається підміна понять: замість реальної децентралізації отримали розширення бази оподаткування, а отже такі новації є дещо дискусійними.

Щодо неподаткових надходжень, то найбільшою за обсягом статтею в їх формуванні є доходи від комунальної власності, зокрема власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів (рис. 2.7).



Рисунок 2.7 – Динаміка структури неподаткових надходжень місцевих бюджетів України за період 2009 - 2018 рр.

Джерело: складено на основі [7-11; 46; 48]

Таким чином, прийняті зміни до бюджетно-податкового законодавства

дещо розширили права органів місцевого самоврядування, проте не забезпечили ще достатнього рівня формування власних бюджетних ресурсів, оскільки паралельно із передачею додаткових джерел за громадами закріпили великий обсяг нових видатків та здійснили перерозподіл податку на доходи фізичних осіб і рентної плати за користування надрами, що раніше залишалися на місцях, між державним та місцевими бюджетами. З урахуванням цього в Україні слід запроваджувати найсучасніші підходи до формування доходів місцевих бюджетів і способи зміцнення їх дохідної частини.

2.2 Оцінка джерел формування доходів місцевого самоврядування на забезпечення розвитку територіальних громад

Обмеженість власних доходів місцевих бюджетів є тим бар'єром, який перешкоджає реалізації стратегічних програм економічного розвитку територіальних громад. За таких умов місцеві бюджети з механізмів їх розвитку перетворилися в інструменти забезпечення їхнього виживання. З проблемами формування бюджету та ефективного розподілу його коштів для забезпечення благоустрою території вже зіткнулися й об'єднання територіальних громад, що почали формуватися в Україні з 2015 року в межах Концепції реформування місцевого самоврядування.

Відмітимо, що в умовах адміністративної реформи актуальним в цьому плані є адміністрування бюджетів розвитку в бюджетах територіальних громад. Бюджети розвитку місцевих бюджетів були запроваджені з прийняттям Бюджетного кодексу у 2001 році. Сутність бюджету розвитку визначено на законодавчому рівні. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» бюджет розвитку – це доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації

програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази [60].

Відповідно до цього закону доходи бюджету розвитку формуються за рахунок податкових надходжень, коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій відповідних бюджетів. Видатки бюджету розвитку спрямовані на розбудову виробничої та соціальної інфраструктури.

Чугунов І. Я. та Крайник О. П. визначають, що головним призначенням бюджету розвитку є акумулювання коштів для реалізації інвестиційних проектів та надання місцевій владі реальних можливостей здійснення соціально-економічного розвитку територій [86, с. 4].

Затонацька Т. Г. та Ставицький А. В. визначають бюджет розвитку як складову бюджету відповідного рівня, що формується в складі видатків та призначена для здійснення на конкурсній основі державної підтримки інвесторів, що фінансують високоефективні інвестиційні проекти шляхом надання їм державних гарантій або шляхом безпосереднього виділення коштів на умовах поверненості, платності, строковості та цільового використання [20, с. 48].

Таким чином, бюджет розвитку є надзвичайно важливим елементом у складі спеціального фонду місцевих бюджетів. З однієї сторони являє собою сукупність доходів і видатків, формування і використання яких спрямовані на реалізацію інвестиційних проектів та програм, з іншої сторони – це документ, який безпосередньо свідчить про здійснення капіталовкладень і реконструкцію на розвиток відповідної громади.

При цьому, програми капіталовкладень є, по-перше, фундаментом економічного розвитку території, а по-друге, основою подальшого покращення життєвого рівня населення. Вплив бюджету розвитку на забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад показано на рис. 2.8.

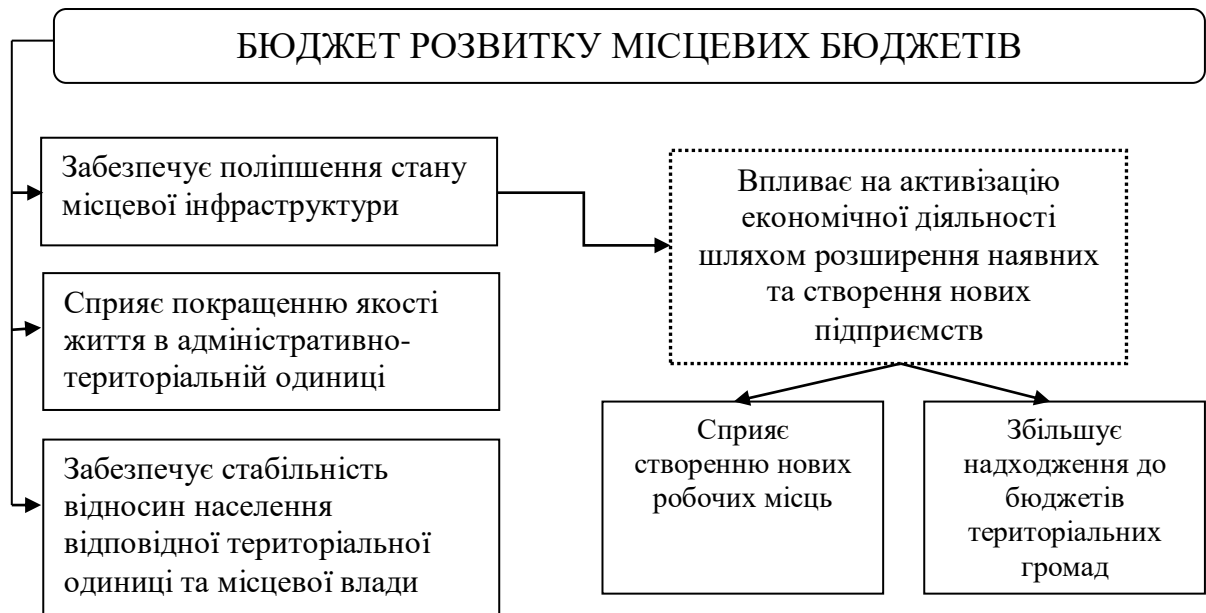


Рисунок 2.8 – Вплив бюджету розвитку місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територіальних громад

Джерело: [6; 60]

Основними пріоритетами використання коштів бюджету розвитку має бути розвиток інвестиційної складової регіональної економіки. Відповідно до Бюджетного кодексу України [6], за рахунок цих коштів дозволено:

- погашати місцевий борг;
- проводити капітальні видатки, у т. ч. у вигляді капітальних трансфертів іншим бюджетам;
- робити внески органу місцевого самоврядування у статутний капітал суб'єкта господарювання;
- проводити експертну грошову оцінку земельної ділянки, яка підлягає продажу згідно із Земельним кодексом України, за рахунок авансу, що вносить покупець земельної ділянки у відповідні місцеві бюджети;
- готувати для продажу на земельних торгах земельні ділянки несільськогосподарського призначення або прав на них державної (до розмежування земель державної та комунальної власності) чи комунальної власності, а також проводити ці торги;
- здійснювати платежі, які пов'язані з виконанням гарантійних

зобов'язань територіальної громади міста, за рахунок надходжень у місцеві бюджети до бюджету розвитку (спеціальний фонд);

– розробляти містобудівну документацію на місцевому та регіональному рівнях.

Джерела формування дохідної бази бюджетів розвитку місцевих бюджетів представлено у табл. 2.3.

Таблиця 2.3 - Складові доходів бюджетів розвитку в умовах реформування бюджетно-податкової політики України [6]

Редакція Бюджетного Кодексу України від 2001 року	Редакція Бюджетного Кодексу України від 2015 року
кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;	
дивіденди, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності територіальної громади;	дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність;
кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету та відсотки, сплачені за користування ними;	
кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;	
місцеві запозичення;	
субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів	капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів;
Додатково в редакції Бюджетного Кодексу України від 2010 -2014 років:	
плата за надання місцевих гарантій;	
кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту	
10 відсотків коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції (крім коштів від державної частини продукції, виробленої на ділянці надр у межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України), що розподіляються між місцевими бюджетами адміністративно-територіальних одиниць, на території яких знаходиться відповідна ділянка надр (на 01.01.2018 р. для територіальних громад 1,5%, районних бюджетів 3,5%, обласних бюджетів 5%)	
90 відсотків коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації) – вилучено на 01.01.2018 р.	
єдиний податок;	передано до загального фонду
податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	передано до загального фонду

Суттєвим зрушенням у адмініструванні бюджетів розвитку з 2011 року стало включення єдиного податку до джерел його формування. Згідно з новим Бюджетним кодексом України до бюджету розвитку зараховують плату за надання місцевих гарантій, частину коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського значення. Це дозволило збільшити обсяг доходів цієї частини місцевих бюджетів та підвищити частку доходів бюджетів розвитку у доходах місцевих бюджетів.

Ефект від включення єдиного податку до джерел наповнення бюджетів розвитку протягом 2011-2014 року (рис. 2.9) підвищувався у міру зростання фіскальної важливості вказаного податку, що було досягнуто через підвищення та індексацію ставок єдиного податку. За результатами 2014 року надходження єдиного податку до бюджетів розвитку місцевих бюджетів України стали основним дохідним джерелом і склали 66,6 % усіх доходів цих бюджетів проти 15 % у 2011 році (рис. 2.10).

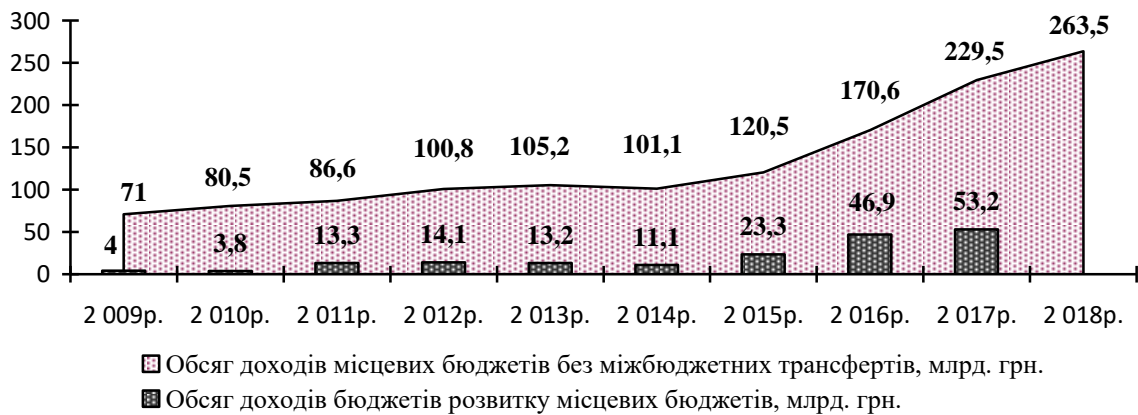


Рисунок 2.9 – Динаміка обсягу доходів місцевих бюджетів України та доходів їх бюджетів розвитку за 2009-2018 роки

Джерело: складено на основі [7-11; 46; 48]

Другим основним джерелом цього періоду були кошти, одержані із загального фонду місцевих бюджетів, проте частка їх за цей аналіз зазнавала суттєвого коливання від 19,1 % у 2014 році до 69,9 % у 2011 році.

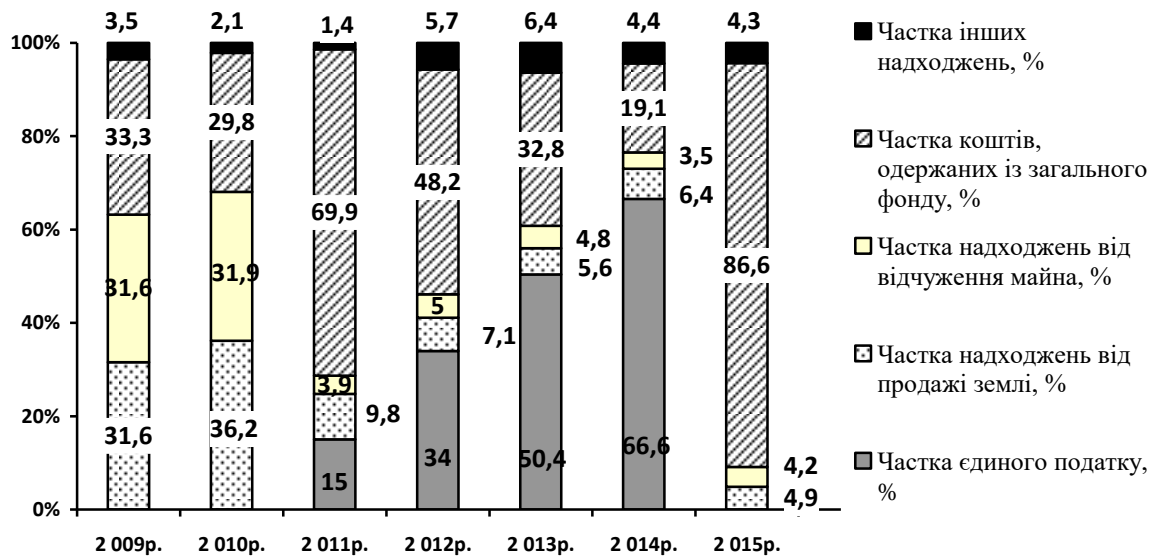


Рисунок 2.10 – Показники динаміки структури доходів бюджетів розвитку у процесі їх реформування

Джерело: складено на основі [7-11; 46; 48]

Основну роль у формуванні доходів бюджету розвитку з 2015 року почали відігравати кошти передані з загального фонду, оскільки за їх рахунок було компенсовано виключення з джерел формування бюджету розвитку єдиного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (рис. 2.9). Так, доходна база бюджету розвитку територіальних громад за рахунок означеного джерела формувалася у 2015-2017 роках в середньому на 86,6 %. Роль інших джерел є рівноцінною та незначною.

Загалом, вищезазначені зрушення бюджетного законодавства призвели до того, що доходи бюджетів розвитку місцевих бюджетів зазнали суттєвого зростання саме в роки проведення кардинальних бюджетно-податкових змін. Зокрема, у 2011 році обсяг цих доходів збільшився в 4,4 рази порівняно з 2010 роком, у 2015 році – у 2,1 рази проти 2014 року. Проте частка відповідних надходжень у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) складає на сьогодні лише 22,2%, що не сприяє фінансовому забезпеченню інвестиційного та інноваційного розвитку територіальних громад за рахунок їх власних бюджетних ресурсів [46; 48].

У контексті вищезазначеного варто відмітити, що в результаті застосування з 2015 року нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів України, спрямованої на децентралізацію місцевих фінансів, пріоритетним є розвиток об'єднаних територіальних громад. Тож враховуючи брак власних бюджетних коштів на ці цілі, органи місцевого самоврядування отримують державної бюджетної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад та розбудови інфраструктури, нарощення обсягів якої спостерігаємо по даним табл. 2.4.

Таблиця 2.4 – Обсяги державної бюджетної підтримки місцевим бюджетам на розвиток об'єднаних територіальних громад та розбудову інфраструктури, млрд. грн.

Показники	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій	0,50	0,80	3,30	6,20	5,00
Обсяг державної підтримки через Державний фонд регіонального розвитку	X	2,90	3,00	3,50	6,00
Субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад	X	X	1,00	1,50	1,90
Кошти Європейського Союзу на підтримку секторальної регіональної політики	X	X	x	0,65	0,50
Субвенція на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості	X	X	x	4,00	5,00
Кошти на будівництво футбольних полів	X	X	x	0,27	0,37
Кошти на підтримку секторальної регіональної політики	X	X	x	0,65	1,1
Субвенція на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах	X	X	x	x	11,50

Джерело: складено на основі [46; 48]

Так, якщо у 2014 році було передбачено регіонам з державного бюджету на підтримку соціально-економічного розвитку лише 0,5 млрд грн, то в 2018 році обсяг коштів на реалізацію інфраструктурних проєктів склав 19,37 млрд грн, а на 2019 рік передбачено 20,75 млрд грн, що у 41,5 рази

більше, ніж було у 2014 році. Крім того, на 2019 рік передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 14,7 млрд грн.

Така ситуація покращила фінансування житлово-комунальної сфери (на ці потреби раніше можна було використовувати лише власні доходи, тоді, як сьогодні такої залежності немає), фінансування капітальних видатків у сфері освіти, а також сприяла виділенню значних бюджетних коштів на внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди комунальних підприємств та організацій.

На наш погляд, розширення фінансування регіональних програм відповідно до запроваджених у країні реформ слугує соціально-економічного розвитку територіальних громад, проте вагома участь субвенцій у формуванні доходів місцевих бюджетів обмежує фінансову самостійність органів місцевого самоврядування та не сприяє повному позбавленню їх фінансової залежності від цільової державної підтримки забезпечення видатків розвитку.

Як показує практичний досвід, важливим є не лише наявність джерел формування бюджетних ресурсів для їх використання на розвиток територіальних громад, а й бажання щодо їх освоєння та використання (рис. 2.11).

Так, відповідно до отриманих статистичних даних найвищий рівень капітальних витрат у розрахунку на одного мешканця мають об'єднані територіальні громади Донецької, Харківської та Одеської областей. Для цієї групи областей характерним є середній розмір капітальних вкладень, що складає більше 2000 грн на одного мешканця громади. До другої рупи з відповідним показником у межах 1500-2000 грн належать територіальні громади Дніпропетровської та Полтавської областей. Найбільш чисельною є група областей з розміром досліджуваного показника від 1000 до 1500 грн. Рівень нижче 1000 грн капітальних витрат на одного мешканця ОТГ зафіксований у трьох областях, серед яких Чернігівська, Чернівецька та

Тернопільська області. На наш погляд, це свідчить про різний рівень ініціативи міських рад стосовно пріоритетних напрямів розвитку комунального господарства та задоволення економічних інтересів територіальних громад.

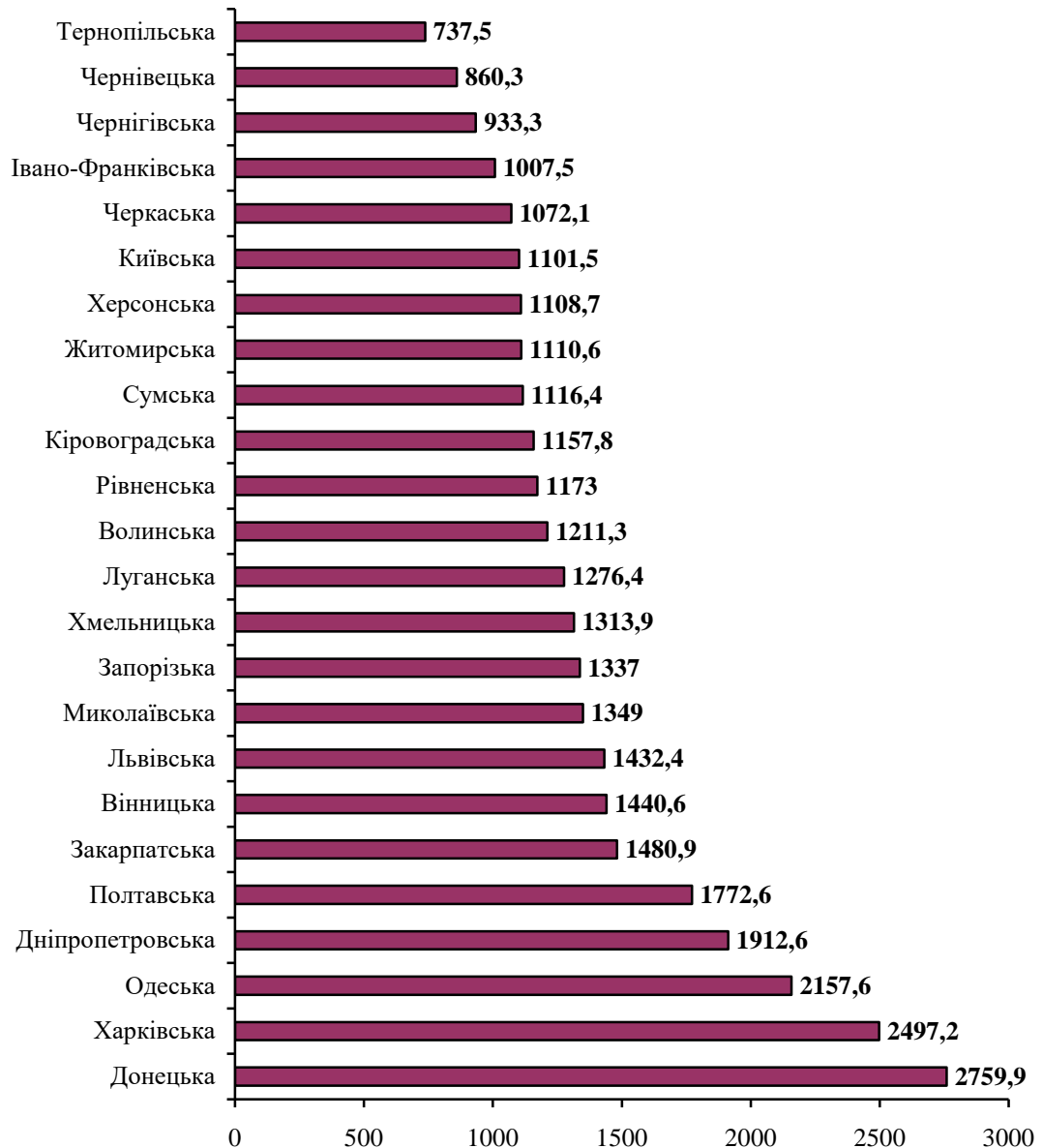


Рисунок 2.11 – Середній розмір капітальних вкладень на 1-ого мешканця об'єднаної територіальної громади, грн

Джерело: складено на основі [46; 48]

Проведене дослідження підтверджує необхідність подальшого реформування бюджетної системи на місцевому рівні, що має проводитися в

напрямку децентралізації і забезпечення місцевих органів самоврядування додатковими дохідними джерелами, що залежать від результативності функціонування економіки території. Політика бюджетного забезпечення територіальних громад має базуватися не лише на державній фінансовій підтримці місцевих бюджетів, але й враховувати власні зусилля органів місцевого та регіонального самоврядування, стимулювати останні до активізації впливу на розвиток підвідомчих територій.

2.3 Комплексний аналіз ефективності бюджетного забезпечення територіальних громад в Україні

Сучасний етап становлення України характеризується поступовим перенесенням ваги у процесах прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку територій на регіональний та місцевий рівень, що вимагає принципового перегляду основних положень формування регіональної політики та активізації реформування місцевого самоврядування в Україні. При цьому засадничими принципами реалізації системних перетворень в країні має стати врахування бюджетних можливостей територіальних громад. Саме бюджетне забезпечення є фундаментом для забезпечення якісного виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень та одним із найважливіших засобів унеможливлення втручання в функціонування та розвиток територіальних громад інших суб'єктів.

У цьому контексті в центрі уваги науковців і практиків перебувають місцеві бюджети, які розглядаються як самостійні інститути у структурі бюджетного забезпечення територіальних громад. При цьому доречно зауважити, що трансформаційні процеси в економіці України, що відбуваються на тлі реформування принципів управління регіональним і

місцевим розвитком у державі, зумовлюють зміну ролі місцевих бюджетів територіальних громад, оскільки:

- зростає значення місцевого бюджету як бюджетного механізму впливу на процес розширеного відтворення території. Це особливо актуально в контексті реалізації адміністративно-територіальної реформи, глибинна суть якої полягає не стільки у зміні самого адміністративно-територіального устрою країни, скільки у формуванні фінансово спроможних територіальних громад, які зможуть реально здійснювати місцеве самоврядування та відповідати за соціально-економічний розвиток території;

- широка імплементація в українську практику бюджетування принципів бюджетної децентралізації та громадського моніторингу бюджетного процесу на місцевому рівні спонукає до коригування функцій місцевого бюджету – з виконання чітко регламентованих центром планів акумулювання та використання коштів до бюджетного забезпечення реалізації рішень самої територіальної громади щодо свого розвитку, які приймаються у межах наданих компетенцій;

- Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року [58] передбачено удосконалення системи моніторингу ефективності використання бюджетних коштів, посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за ефективне використання ресурсів, спрямованих на розв’язання соціально-економічних проблем територіальних громад.

Про ефективність впровадження вищезазначених можливостей бюджетного забезпечення територіальних громад у контексті реформи фінансової децентралізації свідчать наступні основні результати отримані у процесі дослідження.

З 2015 року виявлено позитивну тенденцію формування доходів місцевих бюджетів, що свідчить про отримання органами місцевого самоврядування додаткових можливостей для вирішення соціально-економічних питань місцевого значення (табл. 2.1 п. 2.1 дипломної роботи). Проте, переважання у доходах місцевих бюджетів офіційних трансфертів,

співвідношення яких до власних і закріплених доходів у 2018 році складає 53,1 : 46,9 та постійне зростання їх частки (рис. 2.4) вказує на посилення процесів централізації бюджетних ресурсів в Україні та свідчить про зниження рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, що суперечить курсу децентралізації фінансових ресурсів.

Використання з 2015 року нових джерел формування закріплених доходів місцевих бюджетів, зокрема 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору, 5 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, 5 % акцизного податку на роздрібний продаж та збільшення частки екологічного податку до 55 %, дозволило територіальним громадам отримати додатково 16 млрд. грн. для вирішення соціально-економічних питань місцевого значення, що складає 6 % доходів місцевих бюджетів без урахування офіційних трансфертів [46; 48]. Проте, запровадження з 2015 року відрахування 25% основного бюджетоутворюючого податку місцевих бюджетів (податку на доходи фізичних осіб) до Державного бюджету України суттєво зменшило рівень бюджетних надходжень місцевого значення. Так, лише у 2018 році до державного бюджету було перерозподілено 73 млрд. грн. відповідних коштів, а місцеві бюджети недоотримали 27,7 % власних доходів [46; 48]. Отже, вищезазначені додаткові надходження сумарно не забезпечують навіть відшкодування вищезазначених втрат коштів місцевих бюджетів.

До позитивних результатів реформування системи місцевого самоврядування варто віднести зменшення кількості дотаційних місцевих бюджетів. Так, якщо до 2014 р. відсоток дотаційних місцевих бюджетів становив 96,3%, то у 2018 р. їх кількість знизилася на 24,2 %. При цьому кількість бюджетів, що є платниками реверсної дотації до державного бюджету, зросла відповідно з 3,7 % до 16,2 %. Також варто відмітити, що 11,5 % місцевих бюджетів за період впровадження принципів фінансової децентралізації, тобто з 2015 року стали повністю збалансованими [46; 48].

У процесі дослідження виявлено підвищення частки доходів бюджетів

розвитку у загальній структурі доходів місцевих бюджетів з 5,7% у 2009 році до 23,2% у 2018 році (табл. 2.9 п. 2.2 дипломної роботи), нарощення обсягів державної бюджетної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад та розбудови інфраструктури (табл. 2.4 п. 2.2 дипломної роботи) та подвійне зростання частки капітальних видатків місцевих бюджетів з 7,8 % у 2009 році до 16 % у 2018 році [46; 48]. Значення цих показників свідчать про позитивні тенденції щодо здатності та можливості органів місцевого самоврядування формувати кошти на забезпечення соціально-економічного розвитку територій. Проте враховуючи, що основним чином кошти місцевих бюджетів використовуються на фінансування поточних видатків (у 2018 році 84 % загального обсягу), на нашу думку, сучасні умови соціально-економічного розвитку потребують для розвитку місцевого самоврядування та покращення умов життя населення суттєвого збільшення видатків інвестиційного характеру.

Про позитивні наслідки удосконалення норм Бюджетного кодексу України з 2015 року свідчать, різке зменшення обсягу казначейських позик, наданих місцевим бюджетам на покриття тимчасових касових розривів, з 24 млрд. грн. у 2011 році до 2 млрд. грн. з 2015 року по теперішній час та зростання обсягів коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках в установах банків з 4,8 млрд. грн. у 2011 році до 26 млрд. грн. у 2018 році, що демонструє посилення платоспроможності місцевих бюджетів [46; 48]. Проте, зростання обсягів коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках та можливість отримати додаткові ресурси від цього процесу можна розглядати з позитивної сторони, як нарощенням бюджетних можливостей територіальних громад, так і з негативної сторони, як неефективне використання коштів, оскільки вони не приймають активної участі у фінансуванні програм соціально-економічного розвитку територій. У зв'язку з цим органам місцевого самоврядування до кінця 2019 року заборонено розміщувати тимчасово вільні кошти загального фонду місцевих бюджетів на депозитних рахунках у банках [46].

Таким чином, зміни бюджетно-податкового законодавства відповідно до принципів фінансової децентралізації, дещо розширили можливості місцевого самоврядування, проте, на нашу думку, доцільним також є використання не лише кількісних, а й якісних параметрів оцінки рівня бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад.

Враховуючи, що вітчизняна наука і практика не мають методичного підходу до проведення відповідного оцінювання та враховуючи сучасні особливості формування і перерозподілу бюджетних ресурсів, для більш глибокого дослідження рівня бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад пропонуємо використовувати показники, що дозволяють оцінити ефективність прийнятих органами державної влади рішень щодо фінансового забезпечення функціонування і розвитку місцевого самоврядування (табл. 2.5).

Таблиця 2.5 – Показники оцінювання бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад

Назва показника	Економічний зміст показника	Вагове значення	Алгоритм розрахунку
Коефіцієнт фінансової незалежності	Характеризує ступінь забезпечення місцевих бюджетів власними доходами	0,3	$K_{фн} = \frac{ВДмб}{Дмб + Офт}$
Коефіцієнт податкової самостійності	Характеризує ступінь формування податкових надходжень місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів	0,1	$K_{пс} = \frac{МП}{ПНмб}$
Коефіцієнт податкового забезпечення власних доходів	Характеризує ступінь формування власних доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів	0,2	$K_{пз} = \frac{МП}{ВДмб}$
Коефіцієнт бюджетної спроможності	Характеризує ступінь забезпечення місцевих бюджетів власними та закріпленими доходами	0,2	$K_{бз} = \frac{Дмб}{Дмб + Офт}$
Коефіцієнт трансфертної залежності	Характеризує ступінь залежності доходів місцевих бюджетів від офіційних трансфертів	0,1	$K_{тз} = \frac{Офт}{Дмб + Офт}$
Коефіцієнт вилучення	Показує, яка частка доходів місцевих бюджетів вилучена до Державного бюджету	0,1	$K_{в} = \frac{ДвДб}{Дмб}$

Примітка: *ВДмб* – власні доходи місцевих бюджетів; *Дмб* – доходи місцевих бюджетів; *Офт* – офіційні трансферти з Державного бюджету; *МП* – місцеві податки і збори; *ПНмб* – податкові надходження місцевих бюджетів; *ДвДб* – доходи місцевих бюджетів, які вилучені до Державного бюджету (реверсна дотація)

Джерело: розроблено автором

Враховуючи економічну значущість показників бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад у контексті впровадження в Україні принципів фінансової децентралізації у табл. 2.5 запропоновані також їх вагові значення.

Розрахунок вищезазначених показників, на наш погляд, дозволяють оцінити рівень бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад та зробити наступні висновки.

Так, коефіцієнт фінансової незалежності показує міру незалежності фінансових можливостей органів місцевого самоврядування при формуванні місцевих бюджетів територіальних громад. При цьому, власні доходи розглядаються нами як сума місцевих податків і зборів, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, цільових фондів та інших благодійних надходжень. Збільшення за період аналізу коефіцієнта фінансової незалежності в 1,7 рази не можна вважати позитивним, оскільки його низьке значення свідчить про значну фінансову залежність місцевих бюджетів від ресурсів загальнодержавного значення, що в умовах фінансової децентралізації є недопустимим (табл. 2.6).

Таблиця 2.6 – Показники, що характеризують рівень бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад за 2009-2018 роки

Показники	Роки										Відхилення (+, -)
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Коефіцієнт фінансової незалежності	0,095	0,086	0,088	0,090	0,097	0,095	0,167	0,180	0,163	0,164	0,069
Коефіцієнт податкової самостійності	0,014	0,012	0,034	0,063	0,081	0,093	0,275	0,288	0,262	0,262	0,248
Коефіцієнт податкового забезпечення власних доходів	0,064	0,060	0,156	0,266	0,346	0,370	0,548	0,641	0,648	0,663	0,599
Коефіцієнт бюджетної спроможності	0,537	0,505	0,477	0,447	0,476	0,436	0,409	0,466	0,457	0,469	-0,068
Коефіцієнт трансфертної залежності	0,463	0,495	0,523	0,553	0,524	0,564	0,591	0,534	0,543	0,531	0,068
Коефіцієнт вилучення	0,110	0,082	0,031	0,014	0,015	0,019	0,026	0,018	0,017	0,021	-0,089

Джерело: складено на основі [7-11; 46; 48]

Згідно з вимогами Європейської Хартії про місцеве самоврядування [18], більша частина власних бюджетних ресурсів повинна акумулюватися за рахунок місцевих податків і зборів. На сьогодні значення такого співвідношення для місцевих бюджетів України складає 66,3%, що є суттєвим збільшенням проти 2009 року, коли частка власних бюджетних ресурсів за рахунок місцевих податкових надходжень формувалася лише на 6,4%. Тож позитивно варто оцінити зміну коефіцієнтів податкової самостійності та податкового забезпечення власних доходів, значення яких за 2009-2018 роки зросло у 18,7 та 10,3 рази відповідно.

Коефіцієнт бюджетної спроможності характеризує ступінь відносної бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування у формуванні бюджетних ресурсів для фінансування видатків місцевого значення. При цьому коефіцієнт трансфертної залежності навпаки відображає міру залежності органів місцевого самоврядування від фінансової допомоги органів державної влади. Враховуючи напрям бюджетної політики на посилення процесів децентралізації бюджетних ресурсів, частка міжбюджетних трансфертів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів повинна зменшуватися. Проте за результатами проведеного дослідження спостерігаємо підвищення трансфертної залежності місцевих бюджетів при одночасному зниженні значення коефіцієнта бюджетної спроможності.

У свою чергу, коефіцієнт вилучення також відображає міру впливу органів державної влади на формування бюджетних ресурсів місцевих бюджетів, тому зниження його значення в 5,3 рази свідчить про реальне реформування системи міжбюджетного вирівнювання та забезпечення децентралізації бюджетних ресурсів на рівні місцевих бюджетів територіальних громад.

Важливою складовою дослідження є визначення порогових значень коефіцієнтів бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад, що дозволить визначити тип бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів у контексті реалізації політики децентралізації бюджетних ресурсів

(табл. 2.7). Для узагальнюючої оцінки та виявлення загальних тенденцій, необхідним є розрахунок інтегрального показника бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад за формулою:

$$K_{\text{инт}} = \sum_{i=1}^n K_i \times V_i \quad (2.1)$$

де $K_{\text{инт}}$ - інтегральний коефіцієнт бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад;

K_i - коефіцієнт бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад;

V_i - вагові значення коефіцієнтів бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад;

n - кількість коефіцієнтів бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад.

Таблиця 2.7 – Порогові значення показників бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад

Показники	Тип бюджетної забезпеченості			
	Абсолютна	нормальна	Нестійка	кризова
Коефіцієнт фінансової незалежності	Вище 0,7	Від 0,7 до 0,5	Від 0,5 до 0,3	Нижче 0,3
Коефіцієнт податкової самостійності	Вище 0,6	Від 0,6 до 0,5	Від 0,5 до 0,2	Нижче 0,2
Коефіцієнт податкового забезпечення власних доходів	Вище 0,7	Від 0,7 до 0,5	Від 0,5 до 0,3	Нижче 0,3
Коефіцієнт бюджетної спроможності	= 1	Від 1 до 0,9	Від 0,9 до 0,5	Нижче 0,5
Коефіцієнт трансфертної залежності	нижче 0,2	Від 0,2 до 0,3	Від 0,3 до 0,4	Вище 0,4
Коефіцієнт вилучення	нижче 0,2	Від 0,2 до 0,3	Від 0,3 до 0,4	Вище 0,4
Інтегральний коефіцієнт фінансової спроможності місцевих бюджетів	Вище 0,7	Від 0,7 до 0,5	Від 0,5 до 0,3	Нижче 0,3

Джерело: складено на основі [68; 79]

Враховуючи результати проведеного аналізу формування та перерозподілу бюджетних ресурсів держави за 2009-2018 роки, можна виділити наступні періоди для оцінки рівня бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад:

- 2009-2010 рр. – період, для якого характерним є високий рівень централізації бюджетних ресурсів та незначні бюджетні можливості місцевих бюджетів для функціонування й розвитку територіальних громад;
- 2011-2014 рр. – період оновлення Бюджетного та запровадження Податкового кодексів України, що дозволило дещо підвищити рівень бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад, проте ступінь централізації бюджетних ресурсів залишається на високому рівні. Як результат, значення інтегрального показника протягом 2009-2014 років знаходиться в межах кризового типу бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад незважаючи навіть на зміни бюджетно-податкового законодавства 2011 року;
- 2015-2018 рр. – період, для якого характерним є орієнтація на бюджетну децентралізацію шляхом підвищення частки бюджетних ресурсів, що залишаються у розпорядженні органів місцевого самоврядування для виконання ними як власних, так і делегованих повноважень. За цей період інтегральний показник значно покращив свої позиції, проте його значення поки відповідає нестійкому типу бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад (рис. 2.12).

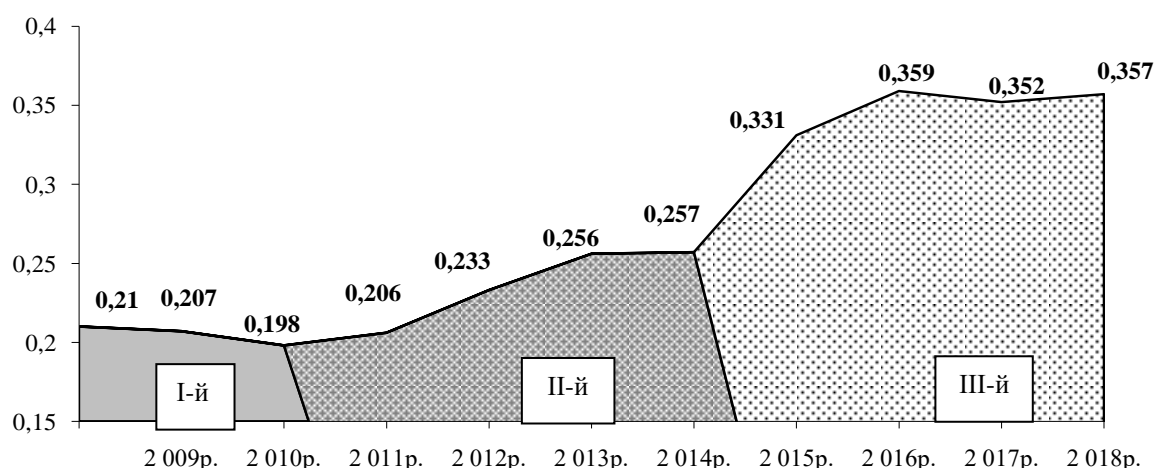


Рисунок 2.12 – Динаміка інтегрального показника бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад за 2009-2018 роки

Джерело: складено автором

Отже, враховуючи особливості реалізації політики децентралізації бюджетних ресурсів, економічні реалії та державний устрій України досягти абсолютного рівня бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад, на сьогоднішній день, є неможливим. Органам місцевого самоврядування необхідно розробляти стратегію стабільного розвитку адміністративно-територіальних одиниць задля нарощування бюджетних можливостей шляхом пошуку резервів та використання альтернативних джерел формування доходів місцевих бюджетів.

Висновки за розділом 2

У другому розділі дипломної роботи проаналізовано стан та особливості бюджетного забезпечення територіальних громад в Україні у контексті реформування бюджетно-податкового законодавства та впровадження принципів фінансової децентралізації.

У результаті проведеного аналізу питомої ваги доходів місцевих бюджетів України у ВВП та доходах Зведеного бюджету встановлено стійку тенденцію до зниження ролі доходів місцевих бюджетів як у перерозподілі ВВП, так і у загальних бюджетних ресурсах країни, що вказує на централізацію бюджетних ресурсів на державному рівні та недостатній рівень фінансової незалежності, а, отже й фінансової автономії територіальних громад. Дослідження структури доходів місцевих бюджетів дає можливість зробити висновок про зниження її стійкості в результаті зменшення частки власних і закріплених доходів та збільшення питомої ваги міжбюджетних трансфертів.

Доведено актуальність адміністрування бюджетів розвитку в місцевих бюджетах. Виявлено, що внесення змін до Бюджетного кодексу України значно вплинуло на роль та динаміку частки бюджету розвитку у доходах

місцевих бюджетів. Доведено, що бюджет розвитку місцевих бюджетів України з 2015 року втратив бюджетоутворюючі для нього дохідні джерела, зокрема єдиний податок (питома вага якого у 2014 році складала 66,6 %) і податок на нерухоме майно. Виявлено, що у результаті реформування джерел формування бюджету розвитку його основним джерелом формування є кошти, одержані із загального фонду місцевих бюджетів, що звужує можливості органів місцевого самоврядування щодо перспективного планування розвитку територіальних громад.

На основі наукових напрацювань вітчизняних учених та з урахуванням сучасних особливостей реалізації політики фінансової децентралізації, обґрунтовано доцільність запровадження методики оцінки рівня бюджетного забезпечення місцевих бюджетів територіальних громад. Комплексна оцінка рівня рівня бюджетного забезпечення місцевих бюджетів територіальних громад за запропонованим методичним підходом виявила на сучасному етапі проблемні питання процесів формування та використання місцевих бюджетів та нестійкий тип їх бюджетної забезпеченості, що потребує пошуку шляхів удосконалення бюджетної політики у напрямі посилення впровадження принципів бюджетно-фінансової децентралізації в процес реформування місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

3.1 Зарубіжний досвід бюджетного забезпечення місцевих бюджетів та можливості його застосування в Україні

Події, що відбуваються в Україні останнім часом вказують на наявність у вітчизняному соціумі очікувань щодо практичного використання кращого зарубіжного досвіду стосовно децентралізації бюджетних ресурсів та підвищення рівня фінансової незалежності територіальних громад.

Зазначені очікування зумовлені, насамперед, розбалансованістю чинної моделі бюджетних відносин, побудованої на принципах бюджетного унітаризму. Необхідно зазначити, що дискусії з приводу бюджетної централізації чи децентралізації, федералізму чи унітаризму бюджетної системи викликані проблемами бюджетних відносин як України, так і багатьох інших країн світу, що не могли залишити нас поза увагою у процесі дослідження позитивного досвіду бюджетного забезпечення територіальних громад.

Бюджетна децентралізація багатьма фахівцями визнається найскладнішим аспектом децентралізації публічної влади. Сутність цього поняття доречно розглядати через призму трьох визначників:

- децентралізація в видатковій сфері – факт уповноваження місцевого самоврядування правом розпоряджатись фінансовими ресурсами, необхідними для провадження їх діяльності, виконання поставлених йому завдань;

- децентралізація в доходній сфері – надання місцевому самоврядуванню права на отримання власного доходу за закріпленим переліком в розмірі (встановлюється самостійно), достатньому для належної і якісної їх роботи;

– право на процесуальну і організаційну самостійність – формування, затвердження, виконання фінансових планів, кошторисів, бюджетів, забезпечення звітності і контролю під відповідальність певного органу, тої чи іншої посадової особи на місцях.

Схематично функціонування моделі бюджетної децентралізації показано на рис. 3.1, цінність якої для сучасного етапу розвитку системи державних та місцевих фінансів України полягає в тому, що її реалізація дає можливість в умовах самостійності кожного бюджету поєднувати інтереси держави з інтересами органів місцевого самоврядування. При цьому в рамках моделі бюджетної децентралізації основним є питання вибору пріоритетів, а саме: які функції держави економічно вигідно виконувати на централізованому (національному), а які – на місцевому рівні. Аналіз особливостей суспільних благ і послуг показує, що можливості споживання останніх є територіально обмеженими.

Стрижневим фактором у виборі тієї чи іншої моделі бюджетних відносин, а відтак і особливостей та механізмів розподілу бюджетних ресурсів між державою та бюджетами місцевих громад для кожної конкретної країни є потенціал її муніципалітетів щодо забезпечення видаткових частин їх бюджетів власними фінансовими ресурсами, тобто чинник бюджетної самодостатності. Самодостатність органів місцевого самоврядування на практиці проявляється у наявності власних бюджетних ресурсів та їх достатності для виконання муніципалітетами функцій і повноважень, визначених законодавством. Поряд з цим, ключовою проблемою для вітчизняних місцевих бюджетів є низька частка їх витрат у загальній сумі видатків консолідованого бюджету, що не дозволяє муніципалітетам належним чином фінансувати навіть мінімально-необхідні потреби територіальних громад.

У той же час, в більшості країн Європейського співтовариства, курс на інтеграцію з яким незмінно декларує наша держава, інша структура розподілу видатків між державним та місцевими бюджетами (рис. 3.2).

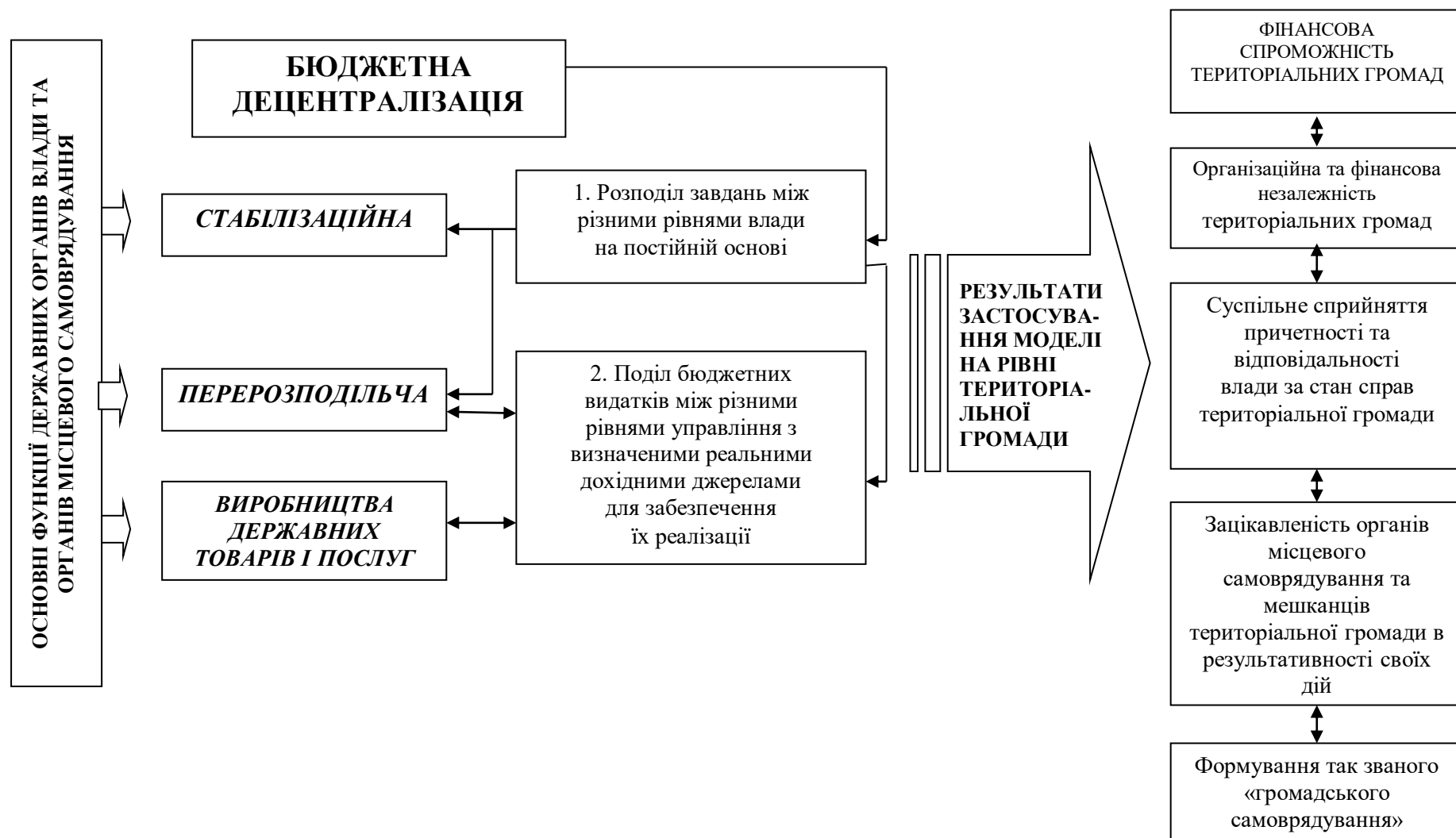


Рисунок 3.1 - Схема функціонування моделі бюджетної децентралізації в системі бюджетного забезпечення територіальних громад [14, с. 73; 25, с. 75; 27, с. 376; 28, с. 44]

Як демонструють показники, наведені на рис. 3.2, в значній частині країн Європи частка витрат бюджетів місцевих громад в структурі їх бюджетних видатків складає близько 1/3, а в Швеції, Фінляндії та Данії – більше 45 % від загальних видатків консолідованих бюджетів цих країн.

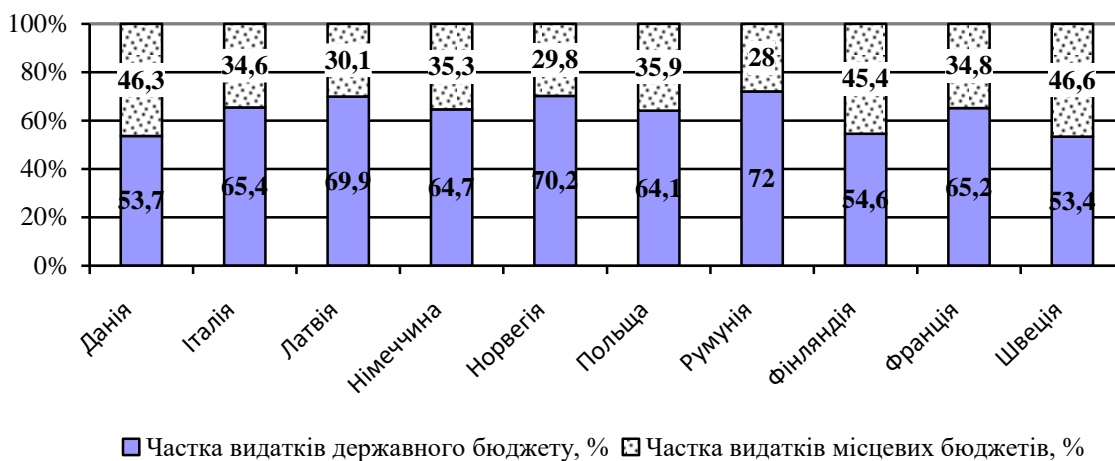


Рисунок 3.2 - Структура бюджетних видатків консолідованих бюджетів окремих країн Європейського Союзу, %

Джерело: складено за даними [45; 60]

Як було зазначено вище, часткою обсягу витратків місцевого бюджету в ВВП відображається прогрес фінансової децентралізації в країні. Можна сказати, що коли показник вище 15%, то в державі високий рівень децентралізації. В Європі такими державами називають Данію, Швецію, Іспанію, Фінляндію, Нідерланди, Італію. Доля в 15-10% – середній стан децентралізації: Польща, Велика Британія, Угорщина, Чеська Республіка, Франція. Недостатня децентралізація все ще в Словаччині, Литві, Естонії, Португалії, Греції, Кіпрі [88].

Крім структури видатків зведеного бюджету, важливим показником рівня самодостатності місцевих бюджетів є питома вага в ній регульованих доходів. При цьому результати дослідження демонструють, що місцеві бюджети в Україні значною мірою формуються, насамперед не за рахунок власних та закріплених джерел їх доходів, а за рахунок міжбюджетних трансфертів (табл. 3.1). Зовсім інші показники структури доходів місцевих

бюджетів у країнах з розвинутою ринковою економікою.

Таблиця 3.1 - Структура доходів місцевих бюджетів окремих країн світу, %

Країна	Власні джерела доходів	Міжбюджетні трансферти
Ісландія	99,2	0,8
США	92,3	7,7
Люксембург	93,1	6,9
Іспанія	83,5	16,8
Австрія	86,0	14,0
Швейцарія	81,6	18,4
Швеція	72,8	27,2
Японія	64,1	35,2
Норвегія	58,6	41,4
Німеччина	67,6	32,4

Джерело: складено на основі [44; 45; 90]

Зокрема, як свідчать показники таблиці 3.1, в значній частині країн з ринковою моделлю фінансових відносин в суспільстві власні джерела доходів бюджетів місцевих громад складають більше половини їх доходної бази. Крім того, в Іспанії, Австрії та Швейцарії власні доходи місцевих бюджетів формують більше 80 % а в США, Ісландії та Люксембурзі – понад 90 % їх джерел доходів.

Важливим показником рівня самодостатності місцевих бюджетів є також структура міжбюджетних трансфертів. У зв'язку з цим, варто зазначити що відповідні бюджетні надходження місцевих бюджетів в Україні переважно формуються за рахунок субвенцій. Дещо іншою є структура міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів в окремих країнах світу (табл. 3.2).

Можна констатувати, що у Франції, Швеції, Литві, Німеччині (на рівні бюджетів общин), Бельгії, Нідерландах та Чехії порівняно незначною є роль субвенцій в процесах регулювання доходної спроможності місцевих бюджетів. З іншого боку, в таких країнах, як Росія, Польща та Латвія в структурі міжбюджетних трансфертів, що надходять до бюджетів місцевих громад левову частку займають субвенції, що відповідає вітчизняній

практиці вирівнювання доходної бази місцевих бюджетів [89, с. 136-137].

Таблиця 3.2 - Структура регульованих доходів місцевих бюджетів окремих країн, %

Країна	Субвенції	Інші міжбюджетні трансферти
Німеччина: - землі	54,8	45,2
- общини	25,4	74,6
Бельгія	38,1	61,9
Франція	33,4	66,6
Швеція: - муніципалітети	25,6	74,4
- лени	35,2	64,8
Нідерланди	39,2	60,8
Чехія	45,0	55,0
Литва	34,4	65,6

Джерело: складено на основі [44; 45; 90]

Варто зазначити, що положення бюджетного законодавства як України, так і багатьох інших країн передбачають, що для бюджетів, які отримують міжбюджетні трансферти, суттєве значення має вид трансфертних платежів. Зокрема, для муніципалітетів негативною є практика використання під час бюджетного вирівнювання субвенцій, оскільки нормативно-правовими актами з цього приводу як в Україні, так і в більшості країн світу передбачено їх використання з певною метою та в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції [6; 89, с. 103]. Тому слід зазначити, що саме субвенції є видом міжбюджетних трансфертів, що найбільш обмежують фінансову свободу місцевого самоврядування.

Застосування переважно субвенцій з метою фінансового вирівнювання доходної бази місцевих бюджетів значною мірою суперечить положенням Європейської хартії місцевого самоврядування [18] та є однією із перепон на шляху подальшої інтеграції нашої країни до Європейського співтовариства, про що нами було наголошено у процесі дослідження у п. 2.3 дипломної роботи.

Теоретичні напрацювання щодо оцінки рівня фінансової децентралізації, а також результати проведеного аналізу дозволяють виділити три моделі бюджетного забезпечення місцевого самоврядування:

- скандинавська модель, де місцеві податки складають від 10% до 20% ВВП і 20-50% усіх податків. Серед країн, які можна віднести до цієї моделі – Швеція, Данія, Фінляндія;

- латинська модель, де обсяг місцевих податків сягає 4-6% ВВП і складає близько 20% усіх податків. Ці показники характерні для Італії, Франції, Іспанії;

- ганноверська модель, де місцеві податки сягають 1-2% ВВП і складають близько 4-5% усіх податків. Це властиво для Німеччини, Великої Британії, Нідерландів, Польщі [44; 45; 90].

У багатьох країнах, що розвиваються (Індії, Філіппінах, Колумбії, Аргентині, Бразилії та ін.) неефективність центрального уряду в забезпеченні необхідного рівня державних послуг при значному бюджетному дефіциті і макроекономічній нестабільності актуалізували необхідність децентралізації функцій держави. Але місцеві органи влади виявилися нездатні адекватно вирішувати завдання, передані на їх рівень, що було викликано різними причинами (в основному відсутністю необхідних інституційних умов) і в цілому це призвело до дискретизації децентралізованого державного управління. Більш уважний аналіз проблем децентралізації в наданні громадських послуг показує, що, наприклад, в Аргентині та Бразилії є макроекономічні проблеми, пов'язані з загальною нестабільною соціально-економічною ситуацією, інфляційними процесами, практикою передачі повноважень без дохідних джерел і неефективним контролем за борговими зобов'язаннями на всіх рівнях бюджетної системи.

У Центральній і Східній Європі в країнах з транзитивною економікою процес бюджетної децентралізації також має безліч проблем і протиріч. Основним завданням у цих державах є відновлення економічного зростання при обов'язковому збереженні всієї системи соціальних гарантій в наданні суспільних благ. Наявна інформація дозволяє зробити висновок про те, що проведення бюджетної децентралізації в колишніх соціалістичних країнах ознаменувався певним прогресом, але ступінь досягнутої децентралізації

істотно варіюється залежно від рівня розвитку національних систем, справедливості перерозподілу фінансових ресурсів, якості діалогу між центральним урядом і субнаціональними органами влади, від міцності політичного, економічного і фінансового становища самих територіальних утворень. Зокрема, більш помітні успіхи були зафіксовані в Угорщині, Польщі, Чехії та країнах Балтії, де послідовно і ефективно вирішувалися питання забезпечення реальної незалежності формування дохідної частини територіальних бюджетів.

Прогресивність децентралізації демонструють приклади федеративних держав з високим ступенем бюджетної децентралізації й стабільними макроекономічними показниками (Німеччина, Австрія, США, Канада). За оцінкою експертів, вони все більше наближаються до оптимального рівня збалансованості явищ «централізація - децентралізація». Фактори таких досягнень лежать, насамперед, у площині політично коректних, соціально та економічно виправданих правил і механізмів узгодженого розподілу повноважень і ресурсів за рівнями державно-територіального управління.

Політична і економічна самостійність місцевих органів самоврядування вважається найважливішим критерієм демократизації суспільства, тому Європейська хартія місцевого самоврядування декларує особливу автономію муніципальних утворень, яка повинна забезпечуватися державною підтримкою та фінансовою самостійністю місцевих органів влади. Базовими принципами забезпечення бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування є:

- достатність власних фінансових коштів місцевих органів влади та їх відповідність наданим повноваженням;
- свобода розпорядження цими коштами при здійсненні своїх функцій;
- надходження частини фінансових коштів за рахунок місцевих податків і зборів;
- захист більш слабких органів місцевого самоврядування за

рахунок механізмів фінансового вирівнювання;

– надання субсидій таким чином, щоб вони не зашкодили самостійності політики місцевої влади.

У той же час місцеві органи влади практично у всіх країнах стикаються з проблемами недостатності фінансового забезпечення своєї діяльності: обмеженістю податкової бази місцевих бюджетів, і, як наслідок, браком фінансових ресурсів для вирішення поточних проблем і завдань перспективного розвитку. Ця проблема усвідомлюється і на теоретичному рівні. У теорії громадського сектору можна виділити теоретичну конструкцію, яка обґрунтовує формування власних податкових доходів місцевих бюджетів - модель принесеної користі (вигоди).

Схематично ця модель пояснює необхідність місцевих податків наступним чином. Виходячи з того, що за локальні громадські послуги мають платити ті, хто ними користується (принцип територіальної відповідності), а платою за них є податкові платежі (принцип еквівалентності), то при фінансуванні послуг місцевого значення через податкові інструменти (інструменти нецінової рівноваги в громадському секторі) слід відштовхуватися від принесеної ними користі, яка порівнюється з витратами на їх надання. При цьому співвідношення корисності суспільного блага з витратами на його надання підпорядковується в економічному аналізі вимозі ефективного розміщення (алокції) ресурсів. У такому контексті місцеві податки можуть бути інтерпретовані як маловикористовувані для реалізації принципу самоокупності локальних благ на всій території муніципального управління.

Виразніше проглядається зв'язок між споживанням суспільних послуг і платою за них, яка стягується у формі податків, що дозволяє платникам податків більш обґрунтовано порівнювати вигоди, отримані від споживання муніципальних послуг.

Інформація про прийняття рішень у сфері оподаткування в таких умовах стає прозорішою, тому зрозумілішими і більш обґрунтованими є

процедури визначення місцевої податкової бази та податкових ставок. Питання справедливості оподаткування також стають більш очевидними: для груп населення з низькими доходами повинна вводитися система компенсацій або адресної допомоги. Останнє обґрунтовується тим, що такі інструменти (компенсації і адресної допомоги) справедливіше і ефективніше експериментів з податковим механізмом або розмірами податкових платежів.

Майже кожний рік в Європі постійно переповнений активним реформуванням і подальшим нормативним регламентуванням в місцевому самоврядуванні, що підтверджується нещодавніми конституційними змінами в Ліхтенштейні, Ірландії, Угорщині та ін. Європа дає для прикладу два можливих варіанта посилення ролі адміністрацій на місцях (по фактору значущості і залежності від державної влади): повна або часткова децентралізація влади на користь місцевих громад або ж повна автономія останніх.

Оптимальна модель адміністративно-територіального поділу країни - основа наповнення власного кошику місцевого самоврядування для ефективного виконання покладених на нього завдань і функцій, та й бюджетної децентралізації загалом. Реформи в цьому напрямку йдуть не тільки в країнах постсоціалізму (наприклад, Польща), але й прогресивній Європі (Франція і Швеція). Це робиться з метою організації оптимального для задоволення потреб громадян устрою країни, що б сприяв наповненню місцевих бюджетів і, відповідно, був надійною базою здійснення місцевим самоврядуванням своєї роботи.

Таким чином, світова практика дає нам можливість взяти на озброєння кращий досвід тих країн, які вже пройшли або успішно йдуть по дорозі бюджетної децентралізації. Повністю переносити шаблон реформ і адміністративних заходів певної країни по реалізації бюджетної децентралізації на українські реалії не варто, адже кожна країна розвивається в своїх індивідуальних умовах. Проте ніхто не заперечує, що окремі яскраві приклади вдалих кроків варто детально вивчити і оцінити на дієвість та

прикладність в Україні. На нашу думку в першу чергу уваги варті такі країни: Данія, Франція, Німеччина, Чехія, Швеція, країни Балтії, Іспанія, Італія, Фінляндія, Нідерланди. Більш прості паралелі можуть проводитись з країнами: Польща, Словаччина, Угорщина. Також кращий світовий приклад показує, що громадяни розвинутого суспільства мають брати неопосередковану участь в процесі вирішення чи не кожного питання щодо функціонування та розвитку територіальних громад.

3.2 Пріоритетні напрями розвитку системи бюджетного забезпечення територіальних громад

У сучасних умовах одним з першочергових завдань реформування системи державних фінансів та адміністративно-територіального устрою України визначено формування ефективних механізмів бюджетного забезпечення функціонування територіальних громад задля їх повноцінного залучення до процесів соціально-економічного зростання держави. Це передбачає зміну у поглядах на економічний розвиток окремих територій, характер фінансових взаємозв'язків територіальної громади села (селища, міста) та органів влади й обумовлює необхідність нарощування фінансової бази місцевого самоврядування.

Означена у попередньому розділі (параграф 2.3 дипломної роботи) сукупність наявних проблем поряд із новими викликами, що диктуються сучасними реформами в країні, доводять необхідність продовження кардинальних змін у практиці управління бюджетними ресурсами як на рівні держави, так і на рівні регіонів та територіальних громад. Потребує удосконалення наявна модель бюджетного забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування в напрямі посилення оптимальності її фінансового та стимулюючого ефектів і відповідності потребам

збалансування інтересів центру та регіонів. Потребують усунення диспропорції бюджетної забезпеченості окремих територіальних громад, зниження напруги у міжбюджетних відносинах.

У реалізації задекларованих завдань вагома роль належить чіткому окресленню пріоритетів і формуванню концепції бюджетного забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, що спрямована на забезпечення їх фінансової спроможності та самодостатності шляхом активізації як бюджетних, так і небюджетних методів забезпечення місцевого розвитку.

Сучасний етап розвитку місцевого самоврядування потребує використання нових технологій управління бюджетним забезпеченням територіальних громад. Одним із сучасних підходів до вирішення даного питання вважають ризикоорієнтоване управління. Технологія ризикоорієнтованого управління показала свою ефективність у багатьох сферах, однак у наукових дослідженнях сфери управління місцевими бюджетами ця проблематика на сьогодні залишається недостатньо висвітленою. Саме тому питання розроблення концептуальних засад впровадження ризикоорієнтованого управління бюджетним забезпеченням територіальних громад набуває особливої актуальності в умовах реформування бюджетно-податкової політики України та адміністративно-територіальної реформи.

Розуміючи під поняттям «управління ризиком» процес, спрямований на мінімізацію негативних і максимальне використання позитивних наслідків настання ризикової події, зазначимо, що практична реалізація концепції управління ризиком на місцевому рівні можлива, на наш погляд, через впровадження практики ризикоорієнтованого управління бюджетним забезпеченням територіальних громад.

Основні елементи побудови концептуальної моделі ризикоорієнтованого управління бюджетним забезпеченням територіальних громад наведено на рис. 3.3.

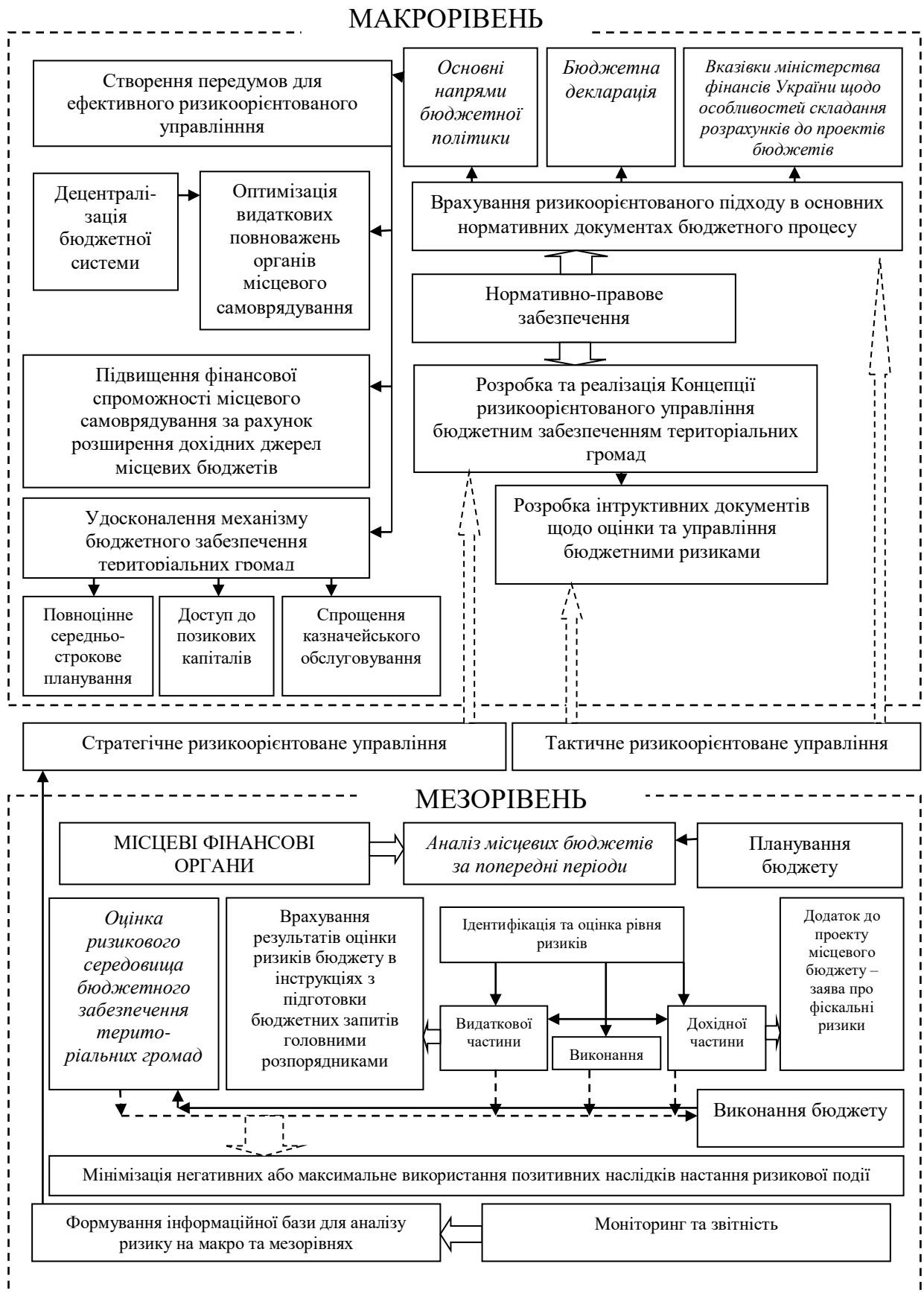


Рисунок 3.3 – Концептуальна модель ризикоорієнтованого управління бюджетним забезпеченням територіальних громад

Джерело: складено на основі [17; 27; 54; 56]

Запропонована модель ризикоорієнтованого управління бюджетним забезпеченням територіальних громад передбачає впровадження ризикоорієнтованого управління на двох рівнях – на макрорівні, тобто на рівні державних органів влади і управління, та на мезорівні – на рівні органів місцевого самоврядування.

Ризикоорієнтоване управління бюджетним забезпеченням територіальних громад на рівні державних органів влади і управління реалізується, переважно через систему стратегічного бюджетного ризик-менеджменту, яка передбачає два основних вектори:

- 1) створення передумов для ефективного ризикоорієнтованого управління бюджетним забезпеченням територіальних громад;
- 2) нормативно-правове забезпечення бюджетного забезпечення територіальних громад.

У межах реалізації першого вектора найбільшої уваги заслуговує децентралізація бюджетної системи, яку потрібно розглядати як основну передумову впровадження моделі ризикоорієнтованого управління на місцевому рівні. Зокрема, відповідно до запропонованої моделі, основна частина управлінських функцій зорієнтована на мезорівні, тобто на рівні органів місцевого самоврядування.

Як було зазначено у підрозділі 3.1 дипломної роботи критеріальними умовами досягнення бюджетної спроможності територіальних громад у сучасних умовах є реформування системи державних фінансів у напрямі її децентралізації, а також зміна системи адміністративно-територіального устрою країни. Відповідно до вищезазначеного та з метою створення сприятливих умов для реалізації моделі ризикоорієнтованого управління на рівні територіальних громад, нами запропоновано основні положення концепції удосконалення їх бюджетного забезпечення у контексті адміністративно-територіальної реформи, що відбувається нині в Україні (табл. 3.3).

Таблиця 3.3 - Основні положення концепції удосконалення бюджетного забезпечення територіальних громад України у контексті адміністративно-територіальної реформи

Основні положення концепції	Напрями досягнення покращення бюджетного забезпечення територіальних громад
1. Зміцнення бюджетної незалежності місцевих бюджетів територіальних громад і регіонів	<ul style="list-style-type: none"> - одночасна передача органам місцевого самоврядування переважної більшості повноважень місцевого характеру і коштів державного бюджету у вигляді окремих податків або їх частини; - диференціація бюджетного ресурсу за рівнями бюджетної системи (міські, селищні і сільські бюджети); - забезпечення районними та обласними бюджетами виконання лише делегованих державних повноважень, джерелом фінансування яких в основному мають бути міжбюджетні трансферти - здійснення бюджетного процесу на місцевому рівні незалежним від прийняття державного бюджету, що дозволить відмовитись від формування місцевих бюджетів за принципом «зверху-вниз» і забезпечить виконання норм Конституції України
2. Відмова від патерналістської моделі відносин між територіальними громадами та центром, стимулювання ефективного використання їх бюджетного потенціалу	<ul style="list-style-type: none"> - розширення переліку місцевих податків і зборів (наприклад запровадження податку на благоустрій міст) і надання органам місцевого самоврядування реальних повноважень у частині регулювання їх ставок; - удосконалення механізму перерозподілу податку з доходів фізичних осіб шляхом відмови від його спрямування за місцем реєстрації податкового агента з нарахування та сплати податку та зарахування цього податку за місцем фактичного територіального розташування платника податку. Це дозволить забезпечити соціальну справедливість розподілу фіскального ресурсу між територіями; - упорядкування діючих пільг зі сплати платежів до місцевих бюджетів та їх мінімізація; - скасування механізму вилучення коштів до державного бюджету
3. Забезпечення ефективності міжбюджетних відносин	<ul style="list-style-type: none"> - налагодження прямих міжбюджетних відносин державного бюджету із громадами з кількістю жителів понад 5000 осіб, що стимулюватиме територіальні громади до об'єднання; - активізація використання інструментів горизонтального вирівнювання, що дозволить без втручання держави перерозподіляти кошти між місцевими бюджетами відповідно до спільних потреб територіальних громад; - повного забезпечення з державного бюджету виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень і надання чіткості категорії «делеговані повноваження». Це дозволить уникнути дестабілізації ситуації із прогнозуванням надходжень і витрат місцевих бюджетів
4. Нарощення обсягів бюджетних видатків інвестиційного характеру	<ul style="list-style-type: none"> - стимулювання використання органами місцевого самоврядування небюджетних механізмів територіального розвитку, зокрема державно-приватного партнерства, залучення зовнішніх і внутрішніх кредитних ресурсів, грантових коштів; - створення за участі органів місцевого самоврядування комунальних банків, які забезпечуватимуть обслуговування місцевих бюджетів, а також рахунків підприємств та установ, що перебувають у комунальній власності; - нарощення доходної частини бюджету розвитку місцевих бюджетів та формування його в частині фінансового плану, як інвестиційного портфеля. Бюджет розвитку місцевих бюджетів повинен бути трансформований у фонд стимулювання довгострокового інвестиційного розвитку територіальних громад. Зупинити практику використання коштів бюджету розвитку як джерела дофінансування поточних видатків; - побудова ефективної системи управління і контролю за реалізацією інвестиційних проектів, що фінансуються за кошти місцевих бюджетів розвитку.

Джерело: складено на основі [17, с. 89; 25, с. 76; 26, с. 173; 32, с. 128; 74, с. 17; 85, с. 75]

Реалізація запропонованих заходів має за мету забезпечити перехід від патерналістської моделі міжбюджетних відносин до внутрішньоорієнтованої моделі соціально-економічного розвитку територіальних громад, ефективного використання їх власного бюджетного та фінансового потенціалу.

Зауважимо, що Урядом України на початку 2015 року було впроваджено низку кроків щодо зміни податкової системи та міжбюджетних відносин, спрямованих на децентралізацію державних фінансів, зокрема [6; 58]:

- стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через механізм переходу їх на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом;
- розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів;
- децентралізацію видаткових повноважень у соціально-культурній сфері;
- запровадження нових видів трансфертів і встановлення нової системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками;
- надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів місцевих бюджетів.

Погоджуючись з тим, що більшість фіскальних новацій, що стосуються наповнення доходної бази місцевих бюджетів за результатами проведеного дослідження (р. II дипломної роботи) виявилися досить позитивними, зазначимо, що зменшення частки податку на доходи фізичних осіб в місцевих бюджетах суттєво зменшило розміри їх власних та закріплених джерел доходів, а відтак викликало додаткову потребу територіальних громад в міжбюджетних трансфертах.

Заради справедливості варто відзначити, що, загалом, це чи не перші реальні кроки в напрямі передачі регіонам і територіальним громадам певних повноважень і фінансових ресурсів для їх реалізації впродовж останніх років. Однак спробуємо проаналізувати, чи спроможні вони досягнути

задекларованої мети і забезпечити фінансову спроможність органів місцевого самоврядування.

Звичайно, ідея стимулювання територіальних громад до об'єднання економічними методами є теоретично позитивною і найбільш оптимальною. Наділення об'єднаних громад повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення, та позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, може стати вагомим аргументом на користь активізації укрупнення громад. Однак світовий досвід й українських реалії ставлять під сумнів доцільність адміністративного втручання в процеси об'єднання територіальних громад.

Оцінка пропозицій щодо передачі частини бюджетних ресурсів держави на місцевий рівень дозволяє констатувати таке. По-перше, якщо передачу з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг, державного мита, збільшення відсотка зарахування екологічного податку, податку на доходи фізичних осіб і податку на прибуток підприємств приватного сектора економіки можна назвати певною мірою децентралізацією, то запровадження з 2015 р. збору з роздрібного продажу підакцизних товарів – це лише розширення бази оподаткування і перекладання місцевих проблем на плечі бізнесу.

По-друге, не заперечуючи прогресивність передачі на місцевий рівень 10% доходу від податку на прибуток підприємств приватного сектора, вважаємо, що така частка є надто малою, щоб мати реальний стимулюючий вплив для формування сприятливого бізнес-клімату на місцевому рівні та конкуренції між територіями за інвестора. Для прикладу, у Полтавській області це дозволило збільшити податкові доходи зведеного бюджету лише на 2%. На нашу думку, у місцевих бюджетах має залишатись не менше 30% податку на прибуток підприємств приватного сектору.

По-третє, вкрай дискусійною є передача єдиного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки до загального фонду

місцевих бюджетів, оскільки цим самим практично «оголюється» бюджет розвитку, проте саме ці податки могли б формувати значну частку його доходних джерел. Тобто відбулося збільшення видатків споживання коштом видатків бюджету розвитку територіальних громад.

Це призводить до ситуації, коли органи місцевого самоврядування орієнтуються на отримання субвенцій з Державного бюджету України на реалізацію інвестиційних проектів, а не на ефективнішу реалізацію фіскального потенціалу територіальних громад. Відповідно, інвестиційна активність останніх є вкрай низькою.

Поряд з передачею фінансового ресурсу відбуватиметься і передача низки повноважень з державного на місцевий рівень. При чому, якщо визначений перелік заходів, що стосується фінансування житлово-комунального господарства, екологічних проектів, певних соціально-культурних закладів відповідає принципам субсидіарності та об'єктивно передається на рівень територіальної громади, то деякі із переданих повноважень вимагають, на наш погляд, перегляду. Зокрема це стосується обов'язків органів місцевого самоврядування щодо фінансування спеціалізованих медико-санітарних установ, лабораторних центрів Держсанепідемслужби, а також видатків, що пов'язані із соціальною, трудовою і професійною реабілітацією інвалідів та соціальним захистом чорнобильців (у частині курортного оздоровлення і харчування дітей, які постраждали) тощо.

Що ж до надання права обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ у банківських установах державного сектору [59], то мова йде про кошти, частка яких складає лише 4-5% у структурі доходів місцевих бюджетів територіальних громад. Тобто лише ці кошти можуть обслуговуватись у банківських установах, вимоги до яких теж чітко регламентовані.

Зазначене створює підґрунтя для побоювання, що замість реальної децентралізації влади відбудеться «скидування» на рівень територіальних

громад невластивих для органів місцевого самоврядування функцій, а передана ресурсна база піде на їх фінансування. Таким чином може бути втрачена основна ідея децентралізації – формування фінансово спроможних територіальних громад.

У сучасних умовах, коли бюджетні механізми бюджетного забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад характеризуються низькою ефективністю, існує необхідність у поступовому розширенні джерел та нарощенні обсягів небюджетних фінансових ресурсів, що впливають на підвищення інвестиційної активності основних суб'єктів місцевого самоврядування.

Маємо на увазі як внутрішні для громади позабюджетні джерела (прибуток від діяльності комунальних підприємств, дохід від продажу, здачі в оренду нерухомого майна та земельних ділянок, відсотки, нараховані на депозитні кошти територіальної громади), так і зовнішні (залучення фінансових ресурсів на платній – банківські кредити, цільові інвестиційні кредити – і безоплатній – безоплатна цільова допомога державних і комерційних установ – основі).

Окрім цього, бюджетна спроможність громади визначається її здатністю створювати власні фонди коштом благодійних чи інвестиційних внесків мешканців самої громади. Такий підхід до активізації використання небюджетних джерел для фінансування розвитку територіальної громади, з одного боку, сприятиме формуванню інвестиційної бази для диверсифікації економічної діяльності на місцевому рівні, з іншого, – спонукатиме членів територіальної громади до активізації громадського контролю за ефективністю використання таких коштів.

Вирішення проблеми досягнення бюджетної спроможності територіальних громад є неможливим без їх перетворення на реальних власників їх комунального майна, зокрема лісів, земель і водних ресурсів. Тобто розглянуті рекомендації щодо покращення бюджетного забезпечення територіальних громад набувають ваги виключно за умови практичної

реалізації норм Конституції України, зокрема ст. 142, якою передбачено, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [24].

Аналогічно відповідно до норм Земельного і Лісового кодексів [21; 33] громада мала стати власником лісів і землі. Проте, починаючи з 1996 р., до сьогодні норми основних законів держави не виконані. І тут першочергова проблема громади – сільськогосподарська земля та земля за межами населеного пункту. Спочатку землі територіальних громад України за межами населеного пункту перейшли у розпорядження районних державних адміністрацій, а з 2013 року всі ці землі стали власністю держави [57].

Таке обмеження «земельної» юрисдикції органів місцевого самоврядування лише межами населених пунктів невинновато ускладнило розвиток територій, зменшило матеріальну та фінансову основу розвитку територіальних громад. Сьогодні маємо ситуацію, коли органи місцевого самоврядування, з одного боку, зацікавлені у встановленні найкращої ціни оренди земельних ділянок, адже платня за неї спрямовується до місцевого бюджету, а з іншого, – позбавлені будь-якого впливу на рішення щодо передачі землі в оренду.

Тому вважаємо одним із першочергових завдань парламенту – прийняття рішення про визнання на законодавчому рівні права комунальної власності на переважну більшість земель, розташованих у межах територій сільських, селищних, міських рад за межами населених пунктів. Передача із державної до комунальної власності значного обсягу земель суттєво зміцнить фінансову спроможність територіальних громад, покращить їх бюджетне забезпечення, створить підґрунтя до більш якісного і обґрунтованого планування розвитку територій.

Отже, досягнення основної цілі реформи місцевого самоврядування в

Україні – створення економічно- та фінансово спроможних територіальних громад – вимагає здійснення глибоких системних змін у більшості сфер суспільного буття, серед яких і адміністративно-територіальний устрій держави, і державні фінанси, і освіта, і охорона здоров'я, і земельні відносини, і судочинство, і ще багато інших. Це завдання можна віднести до одного з найскладніших для соціально-економічної системи України. Однак на сьогодні це необхідна умова сталого соціально-економічного розвитку територіальних громад і єдиний шлях до побудови громадянського суспільства в Українській незалежній державі.

Висновки за розділом 3

Пошук напрямів удосконалення бюджетного забезпечення територіальних громад в Україні дає підстави зробити такі висновки.

Вивчення світового досвіду бюджетного забезпечення місцевого самоврядування крізь призму децентралізації дозволило визначити, що корисним ресурсом для озброєння кращою світовою практикою є розгорнутий і структурований перелік доходних статей місцевого самоврядування країн Європи, оскільки вони реально дають можливість наповнити в достатній мірі місцевий бюджет. В основі європейської моделі – принцип субсидіарності, що пропагує провадження діяльності органами місцевого самоврядування на рівні, близькому до громадян, відповідність чинному законодавству, тобто органи отримують загальні чи спеціальні дозволи на виконання своїх функцій.

Обґрунтовано, що ефективне бюджетне забезпечення територіальних громад безпосередньо залежить від зміцнення їх фінансової незалежності. З'ясовано визначальну умову їх забезпечення - це децентралізація бюджетного ресурсу, яка передбачає одночасну передачу органам місцевого

самоврядування більшості повноважень місцевого характеру та коштів державного бюджету у вигляді окремих податків або їх частин. Аргументовано доцільність диференціювання бюджетного ресурсу за рівнями бюджетної системи. Водночас запропоновано районним та обласним бюджетам забезпечувати коштами виконання тільки делегованих державних повноважень, джерелом фінансування яких в основному мали б бути міжбюджетні трансфери. Зазначене сприятиме перенесенню основної ваги соціальних видатків на рівень району та області, а також дозволило б територіальним громадам акумулювати бюджетні ресурси для забезпечення функціонування та розвитку їх територій.

ВИСНОВКИ

У дипломній роботі визначено теоретичні та практичні засади бюджетного забезпечення територіальних громад в Україні, розроблено рекомендації щодо удосконалення цього процесу. У результаті проведеного дослідження сформульовано такі висновки.

1 Виявлено, що розвиток територіальних громад як основного суб'єкта місцевого самоврядування неможливий без системи бюджетного забезпечення, визначення сутності якого залишається недостатньо дослідженим. Запропоновано бюджетне забезпечення територіальних громад розуміти як сукупність заходів, спрямованих на мобілізацію наявних та виявлення і залучення потенційних бюджетних ресурсів громади з метою формування фінансової основи для економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм, проектів, підтримки стабільного функціонування інфраструктури та вдосконалення місцевого життєвого середовища.

2 Виявлено, що поняття механізму бюджетного забезпечення територіальної громади має вагомі особливості, які визначаються: традиціями, звичаями та цілями розвитку територіальної громади; меншими територіальними масштабами, на яких реалізується бюджетна політика органів місцевого самоврядування; обмеженими ресурсними можливостями, що пов'язано із розміром територіальної громади та структурою доходів, визначеною Бюджетним кодексом України залежно від виду територіальної громади (базового рівня, міста обласного підпорядкування чи об'єднана). Означено структурні елементи механізму бюджетного забезпечення територіальної громади, які мають свою специфіку та особливості, ефективна взаємодія яких визначає рівень реалізації бюджетно-податкової політики держави на місцевому рівні.

3 Виявлено, що сутність фінансової децентралізації забезпечується

рівновагою між централізацією і децентралізацією, а також розподілом повноважень та відповідальності в процесі управління місцевими бюджетами. До переваг в контексті її впливу на бюджетне забезпечення територіальних громад віднесено: збільшення алокативної ефективності наданих суспільних послуг для населення; підвищення ефективності функціонування бюджетної системи, рівня контролю за бюджетним процесом; фінансова самостійність у прийнятті рішень при формуванні доходів місцевих бюджетів. Найбільшим ризиком є поглиблення диспропорцій соціально-економічного розвитку територій та зростання міжрегіональної диференціації.

4 Оцінюючи структуру джерел формування доходної частини Зведеного бюджету України виявлено негативні тенденції високого рівня централізації коштів, що є результатом залежності процесу формування доходів територіальних громад від рішень органів державної влади. Визначено, що рівень самостійності органів місцевого самоврядування в питаннях формування бюджетних надходжень значною мірою відображає структура доходів місцевих бюджетів. Обґрунтовано, що основним джерелом формування власних та закріплених доходів місцевих бюджетів є податкові надходження, спостерігається також позитивна тенденція збільшення частки місцевих податків і зборів.

5 Доведено, що крім єдиного податку, бюджети розвитку місцевих бюджетів більше не мали фіскально перспективних джерел доходів, а відповідно до внесених змін до Бюджетного Кодексу України від 2015 року єдиний податок та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки зараховуються до загального фонду місцевих бюджетів і будуть використовуватися не на розвиток, а на фінансування поточних потреб адміністративно-територіальних одиниць. Обґрунтовано, що відповідні зміни бюджетного законодавства не сприятимуть фінансовому забезпеченню інвестиційного та інноваційного розвитку територіальних громад.

6 Аргументовано, що новації Бюджетного та Податкового кодексів

України, що позиціонувалися як спрямовані на децентралізацію бюджетної системи держави, мали як позитивний ефект, так і спровокували низку проблемних питань на рівні місцевих бюджетів. Спираючись на сучасні особливості реалізації політики децентралізації бюджетних ресурсів, обґрунтовано систему порогових значень показників бюджетного забезпечення місцевих бюджетів територіальних громад з огляду на унітарний державний устрій країни, за яким місцеві бюджети не можуть бути повністю фінансово самостійними та незалежними, хоча органи місцевого самоврядування мають прагнути досягти максимально можливого рівня. Сформовано систему інтегральної оцінки рівня забезпечення місцевих бюджетів територіальних громад, що дозволить визначити напрями пошуку резервів бюджетних ресурсів та вивчити можливості використання альтернативних джерел формування доходів місцевих бюджетів територіальних громад.

7 Доведено можливість запровадження в Україні світового досвіду бюджетного забезпечення первинних суб'єктів місцевого самоврядування, що дозволить використати кращий досвід тих країн, які вже пройшли або успішно йдуть по дорозі бюджетної децентралізації. Зазначено, що повністю переносити шаблон реформ і адміністративних заходів певної країни по реалізації бюджетної децентралізації на українські реалії не варто, адже кожна країна розвивається в своїх індивідуальних умовах. Проте запропоновано в першу чергу вивчити досвід таких країн як Данія, Франція, Німеччина, Чехія, Швеція, країни Балтії. Більш прості паралелі запропоновано проводити з країнами: Польща, Словаччина, Угорщина. Аргументовано також доцільність впровадження в Україні кращого світового прикладу стосовно неопосередкованої участі громадян розвинутого суспільства в процесі вирішення чи не кожного питання щодо функціонування та розвитку територіальних громад.

8 Аргументовано, що означена у процесі дослідження сукупність наявних проблем у сфері бюджетного забезпечення територіальних громад в

Україні поряд із новими викликами, що диктуються сучасними вітчизняними реформами, доводить необхідність кардинальних змін у практиці управління бюджетними ресурсами на рівні територіальних громад. Запропоновано запровадження ризикоорієнтованого управління, що набуває особливої актуальності в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи. Отримані теоретико-прикладні результати дослідження можуть бути використані у процесі формування Концепції удосконалення бюджетного забезпечення територіальних громад, що дасть змогу досягти основної цілі реформи місцевого самоврядування в Україні – створення економічно- та фінансово спроможних територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму / М. О. Баймуратов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 4–5. – С. 38–47.
2. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. / Батанов О. // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2017. – № 2 (12). – С. 51-57.
3. Безверхнюк Т.М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Безверхнюк Тетяна Миколаївна. – Одеса, 2016. – 441 с.
4. Бондаренко В. Л. Оцінка ефективності та збалансованості фінансового забезпечення розвитку міста / В. Л. Бондаренко // Актуальні проблеми економіки. – 2013. – № 10. – С. 6– 68.
5. Боровик П. М. Вітчизняна практика та зарубіжний досвід бюджетних відносин на рівні місцевих бюджетів / П. М. Боровик, О. В. Ролінський, К. М. Мазур // Облік і фінанси. - 2015. - № 1. - С. 51-57.
6. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : від 8 лип. 2010 р. №2456-VI : станом на 19 трав. 2011 р. / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрана. – Дата перегляду: 12.09.2019.
7. Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2012 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. – Київ, 2013. – 73 с.
8. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська. – Київ, 2011. – 96 с.

9. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. – Київ, 2014. – 80 с.
10. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2014 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. – Київ, 2015. – 77 с.
11. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. – Київ, 2016. – 80 с.
12. Василик О.Д. Бюджетна система України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – Київ: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
13. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. - 1994. - Вип. 1-2 (6-7). - С. 65-69.
14. Демчак Р. Є. Формування моделей бюджетної децентралізації: досвід зарубіжних країн / Р. Є. Демчак // Економічний форум. – 2017. - № 3. – С. 70-77.
15. Дем'янишин В.Г. Бюджетне фінансування та його особливості в сучасних умовах / В. Г. Дем'янишин // Світ фінансів.– 2017.– №2. – С. 34–48.
16. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку. Навчальний посібник. – Київ : Центр громадської експертизи, Проект “Місцевий економічний розвиток міст України”. - 2015. – 176 с.
17. Дутчак С.В. Управління регіональним розвитком / : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2016. – 128 с.
18. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР: станом на 20 вер. 2000 р. / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу

: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану. – Дата перегляду: 12.10.2019.

19. Жадан М. І. Оцінка ефективності формування доходів місцевих бюджетів / М. І. Жадан, Т. О. Котій // Сталий розвиток економіки . – 2013. – № 1. – С. 349-353.

20. Затонацька Т. Г. Особливості бюджетного інвестування в Україні на сучасному етапі / Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький // Фінанси України. – 2015. – № 4. – С. 46-54.

21. Земельний кодекс України [Електронний ресурс] : від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III: станом на 01 січн. 2017 р. / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page9>. – Назва з екрану. – Дата перегляду: 12.10.2019.

22. Казюк Я.М. Інструменти фінансування видатків розвитку місцевих бюджетів / Я. Казюк // Науковий вісник академії муніципального управління. – 2016. – Вип. 1. – С. 343-352.

23. Карлін М. І. Державні фінанси у транзитивній економіці / М.І. Карлін, Л.М. Горбач, Л.Я. Новосад. – Київ: Кондор, 2013. – 200 с.

24. Конституція України [Електронний ресурс] : від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР: станом на 30 вер. 2016 р. / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрану. – Дата перегляду: 12.10.2019.

25. Косаревич Н. Б. Вплив реформи місцевого самоврядування на зміцнення місцевих фінансів / Н. Б. Косаревич // Науковий вісник ЧДІЕУ. Серія 1: Економіка. - 2015. - № 1 (9). - С. 70-77.

26. Кохан І. В. Бюджетне фінансування як інструмент реалізації стратегії соціально-економічного розвитку держави / Актуальні проблеми економіки. – 2015. - № 9. – С. 176-181.

27. Крайник О. Децентралізація управління фінансовими ресурсами регіону / О. Крайник // Ефективність державного управління : зб. наук. праць.

– 2014. – Вип. 21. – С. 373–378.

28. Кулай А. В. Децентралізація фінансових ресурсів територіальних громад в умовах проведення бюджетної реформи / А. В. Кулай // Наукові записки Національного університету "Острозька академія". - 2016. - Вип. 19. - С. 41-44.

29. Кулай А.В. Механізм формування доходів бюджетів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / А.В. Кулай ; Ін-т регіон. дослідж. НАН України. — Львів, 2014. — 20 с.

30. Ламський М. Д. Доходи місцевих бюджетів як інструмент забезпечення повноважень органів самоврядування / М. Д. Ламський // Бізнесінформ. – 2016. – № 11. – С. 142-147.

31. Лисяк Л. В. Бюджетна політика в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія / Л.В. Лисяк. — К.: НДФІ, 2017. — 600 с.

32. Лінтур І. В. Напрями оптимізації формування доходів місцевих бюджетів / І. В. Лінтур, К. Ю. Байса, Ю. М. Гомонай // Науковий вісник Мукачівського державного університету. Сер. : Економіка . – 2015. – Вип. 2. – С. 125-129.

33. Лісовий кодекс України [Електронний ресурс] : від 21 січн. 1994 р. № 3853-ХІІ : станом на 28 груд. 2015 р. / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>. – Назва з екрана. – Дата перегляду: 10.10.2019.

34. Мельничук Н. Ю. Проблеми та перспективи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні / Н. Ю. Мельничук // Економіка Крима. – 2015. – № 1 (34). – С. 78–81.

35. Молдован О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монографія / О.О.Молдован. – Київ : НІСД, 2014. – 380 с.

36. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти // Л. Муркович / Державне

управління та місцеве самоврядування. – 2015. - №2(5). – С. 111-118.

37. Наркізова Т. М. Бюджетні ресурси як складова системи державних фінансів в умовах сьогодення / Т. М. Наркізова // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. - 2015. - № 2. - С. 132-139.

38. Непочатенко О. О. Використання міжбюджетних трансфертів з метою вирівнювання доходної бази місцевих бюджетів / О. О. Непочатенко, П. М. Боровик, О. М. Преде // Економіка. Управління. Інновації . – 2013. – № 2. – С. 23-28.

39. Овчарова Н. В. Міжбюджетні трансферти в механізмі формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері / Н. В. Овчарова // Матеріали за Х Міжнародна научна практична конференція “Ключові въпроси в съвременната наука – 2014” (17 – 25 април 2014 г.). – Том 2.- Икономика София “Бял ГРАД- БГ” ООД, 2014. – С. 36 – 40.

40. Омелянович Л. Бюджетна система: інтегров. навч. комплекс / Л. Омелянович. – Донецьк: ДонНУЕТ. – 2016. – 237 с.

41. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): монографія / В. М. Опарін. – Київ: КНЕУ, 2005. – 239 с.

42. Опарін В.М. Фінанси. Загальна теорія /В. М. Опарін. – Київ: КНЕУ, 2001. – 240 с.

43. Організаційно-економічні та правові механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади : монографія / Р. Л. Брусак [та ін.] ; заг. ред. П. І. Шевчук, І. Р. Залуцький. – Л. : ЛПІДУ НАДУ, 2015. – 348 с.

44. Офіційна веб-сторінка Американської статистичної асоціації ASA [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу : <http://www.amstat.org/>. – Назва з екрану. – Дата перегляду: 22.09.2019.

45. Офіційна веб-сторінка Євростату [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat>. – Назва з екрану. – Дата перегляду: 22.09.2019.

46. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу :

- <http://www.treasury.gov.ua/>. – Назва з екрану. – Дата перегляду: 22.09.2019.
47. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua). – Назва з екрану. – Дата перегляду: 22.08.2019.
48. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/>. – Назва з екрану. – Дата перегляду: 22.08.2019.
49. Офіційний веб-сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/>. – Назва з екрану. – Дата перегляду: 22.06.2019.
50. Павлов С. В. Роль податків у формуванні доходів місцевих бюджетів / С. В. Павлов // Управління розвитком. – 2015. – № 21. – С. 113-115.
51. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки: монографія / К. В. Павлюк. – Київ: НДФІ, 2016. – 584 с.
52. Панасюк Л. В. Теоретичні аспекти формування ресурсної бази фінансового забезпечення місцевих органів влади / Л. В. Панасюк // Економіка : проблеми теорії та практики : зб. наук. праць. – Вип. 235 : в 4 т. – Т. IV. – Дніпропетровськ : ДНУ, 2014. – С. 810–821.
53. Паутова Т. О. Формування доходів місцевих бюджетів в Україні: проблеми та перспективи вдосконалення / Т. О. Паутова // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – Вип. 1. – С. 132-138.
54. Пинская М. Р. Роль налогов в повышении качества управления бюджетными ресурсами / М. Р. Пинская // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). - 2013. - № 1. - С. 150-155.
55. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] : від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI : станом на 7 січ. 2016 р. / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2684-14>. – Назва з екрана. – Дата перегляду: 10.09.2019.

56. Поплевічева Н. Г. Роль держави у зниженні ризиків тінізації бюджетних фінансових ресурсів / Н. Г. Поплевічева // Інвестиції: практика та досвід. - 2015. - № 20. - С. 129-133.
57. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розмежування земель державної та комунальної власності [Електронний ресурс] : закон України від 06 верес. 2012 р. № 5245-VI : станом на 16 черв. 2013 р. / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5245-17> – Назва з екрану. – Дата перегляду: 24.10.2019.
58. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету міністрів України від 06 серп. 2014 р. № 385 : станом на 26 груд. 2016 р. / Законодавство України : [веб-сайт Кабінету міністрів України]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> – Назва з екрану. – Дата перегляду: 15.10.2019.
59. Про затвердження Порядку обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету міністрів України від 14 трав. 2015 р. № 378 : станом на 26 груд. 2016 р. / Законодавство України : [веб-сайт Кабінету міністрів України]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/378-2015-%D0%BF> – Назва з екрану. – Дата перегляду: 24.10.2019.
60. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР : станом на 24 трав. 2012 р. / Верховна Рада України. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану. – Дата перегляду: 22.08.2019.
61. Публікація документів Державної Служби Статистики України. Європа [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу : http://ukrstat.org/uk/work/stk_u/evr.htm. – Назва з екрану. – Дата перегляду: 22.09.2019.

62. Радіонов Ю. Д. Бюджетні кошти як інвестиційний ресурс України / Ю.Д. Радіонов // Економіка України. - 2014. - № 9. - С. 35-53.
63. Родионова В.М. Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики / В. М. Родионова. – Москва: Финансы и статистика, 1985. – 143 с.
64. Романенко О. Р. Фінанси / О. Р. Романенко. - Київ : Центр навч. літ-ри, 2006. - 312 с.
65. Сапожніков В.Б. Практика і проблематика фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування / В.Б. Сапожніков // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – №11. – С. 69-71.
66. Селямон-Міхєєва К. Д. Міжбюджетні відносини як фінансовий механізм держави / К. Д. Селямон-Міхєєва // Економіка. Фінанси. Право. – 2013. – № 3. – С. 19–25.
67. Сидорчук А. Моделі фінансового забезпечення соціального захисту населення / А. Сидорчук // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету ім. В. Гнатюка. - 2014. - № 16. - С. 102-107.
68. Сідельникова Л. П. Диспропорції податкової складової бюджетних ресурсів держави та шляхи їх усунення / Л. П. Сідельникова // Наукові записки Національного університету "Острозька академія". - 2016. - Вип. 23. - С. 183-188.
69. Сідельникова Л. П. Ефективність податкових джерел формування бюджетних ресурсів держави / Л. П. Сідельникова // Фінанси України. - 2015. - № 9. - С. 45-60.
70. Сідельникова Л. П. Розбудова бюджетних ресурсів у контексті еволюції державотворення / Л. П. Сідельникова // Фінанси України. - 2014. - № 8. - С. 70-84.
71. Сілецький Я. В. Проблеми державного споживання бюджетних ресурсів / Я. В. Сілецький // Наукові праці НДФІ. - 2015. - Вип. 4. - С. 182-188.
72. Слобожан О. Місцеве самоврядування та європерспективи /

- О. Слобожан // Дзеркало тижня. Україна. – 2017. – 22 листопада (№ 43) [Електронний ресурс]. Текст. дані. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/misceve-samovryaduvannya-ta-yeuroperspektivi-.html>. - Назва з екрану. – Дата публікації: 12.10.2019.
73. Сорока Р. С. Тенденції формування доходів місцевих бюджетів / Р. С. Сорока, І. В. Максимець // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2015. – Вип. 2. – С. 326-336.
74. Ставнича М. М. Перспективи використання програмно-цільового методу в умовах обмеженості бюджетних ресурсів регіону / М. М. Ставнича // Економіка і регіон. - 2015. - № 6. - С. 15-19.
75. Трещов М. Дефініція поняття «Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» /М. Трещов // Актуальні проблеми державного управління. – 2016. - № 1. – С. 25-30.
76. Трещов М.М. Напрями та інструменти державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів / М. Трещов // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2014. - Вип. 2. - С. 213-222.
77. Трещов М. М. Система управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів: концептуальні засади побудови / М. М. Трещов // Університетські наукові записки. - 2016. - № 1. - С. 254-261.
78. Тулай О. І. Зарубіжний досвід функціонування місцевих бюджетів та можливість його імплементації у вітчизняну практику [Електронний ресурс] / О. І. Тулай. – Текст. дані. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/knp/121/knp121_93-97.pdf – Назва з екрану. – Дата публікації : 23.04.2011. – Дата перегляду : 16.10.2019.
79. Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету: монографія / [Л. Ф. Кондусова, І. І. Нескородева, І. І. Алексєєнко та ін.] ; кер. кол. авт. і наук. ред. Л. Ф. Кондусова. – Харків : Вид-во ХНЕУ, 2015. – 278 с.
80. Федосов В. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова [та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – Київ : КНЕУ, 2004. – 864 с.

81. Финансы / [В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др. ; под ред. В. М. Родионовой]. - Москва : Финансы и статистика, 1993. - 432 с.
82. Финансы, денежное обращение и кредит / [под ред. В. К. Сенчагова, А. И. Архипова]. - Москва : Проспект, 2000. Финансы, денежное обращение и кредит / [под ред. В. К. Сенчагова, А. И. Архипова]. - Москва : Проспект, 2000.
83. Фінанси / [за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова]. - Київ : Знання, 2008. - 611 с.
84. Фінанси / [С. І. Юрій, Т. О. Кізима, М. М. Тріпак, Н. П. Злепко ; ТАНГ]. - Тернопіль, 2002. - 207 с.
85. Хмеленко І. В. Напрямки вдосконалення механізму поповнення державного та місцевого бюджетів у сфері податкової політики України / І. В. Хмеленко // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля . – 2015. – № 16. – С. 70-74.
86. Чугунов І. Я. Бюджет розвитку як складова фінансово-економічної системи регіону / І. Я. Чугунов, О. П. Крайник // Наукові праці НДФІ. – 2015. – Вип. 4 (37). – С. 4-9.
87. Щербакова О. Л. Фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку монофункціонального міста : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування. – Запоріжжя, 2014. – 20 с.
88. Decentralization & Subnational Regional Economics / Офіційний сайт The World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>.
89. Local Finance in Europe / [ed. by J. Sevich]. – Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2013. – 486 p.